

형사정책연구

KOREAN CRIMINOLOGICAL REVIEW

제32권 제3호(통권 제127호)

2021 · 가을호

KICJ

한국형사·법무정책연구원

Korean Institute of Criminology and Justice

형사정책연구

형사정책연구는 형사정책분야에 관한 논문, 서평, 번역 등을 수록하는 학술지입니다.

본지의 발간목적은 학계와 실무계에서 이 분야에 관심을 가지고 계시는 분들에게 자유로운 발표의 지면을 제공함으로써 연구의욕을 북돋우고 형사정책분야의 학문적 발전을 도모하는데 있습니다.

본지에 수록된 논문의 의견은 한국형사·법무정책연구원의 공식견해가 아니고 필자 개인의 의견입니다. 본지의 내용은 출처 및 집필자를 명시하는 한 자유로이 인용할 수 있습니다.

형사정책연구

제32권 제3호(통권 제127호, 2021·가을호)

[연구논문]

소년법상 부정기형 제도에 대한 재검토

▶ 김 혁 1

경찰 신뢰 영향요인에 관한 메타분석 연구

▶ 장재성 31

대상자 특성이 경찰 물리력 행사에 미치는 영향 연구

- 물리력 사용 보고서 분석을 중심으로 -

▶ 이창용 · 박정선 65

최근 독일 정보기관의 정보수집권 확대와 형사정책적 시사점

- 암호통신감청, 전략적 해외통신감청, 온라인 수색을 중심으로 -

▶ 박희영 101

KOREAN CRIMINOLOGICAL REVIEW

Vol. 32, NO. 3 (September, 2021)

[Article]

- A Review of the Indeterminate Sentence under the Juvenile Act
- ▶ Kim, Hyeok 30
- A Meta-Analysis of Influencing Factors on Korean People's Trust in the Police
- ▶ Jang, Jae Seong 63
- The effects of subjects' characteristics upon the exercise of police physical force:
Based on the analysis of physical force usage reports
- ▶ Lee, Chang-Yong · Park, Cheong-Sun 99
- Expansion of information collection rights of German intelligence services
and implications for criminal policy - Focusing on Online-Durchsuchung,
Quellen-TKÜ, and Ausland-Ausland-TKÜ -
- ▶ Park, Hee-young 141

소년법상 부정기형 제도에 대한 재검토*

김 혁**

국 | 문 | 요 | 약

부정기형 제도는 특별예방에 기대를 걸고 도입된 제도이기는 하지만, 구조적인 설계 자체가 잘못되어 있을 뿐만 아니라 재판이나 행정 실무에 있어서도 의도했던 성과를 찾아보기 어렵다. 어쩌면 아무도 관심을 가지지 않은 채 부정기형 제도가 그동안 큰 고민 없이 시행되어 왔다고 표현하는 것이 보다 정확한 표현일지 모른다. 양형조사의 미비, 일관성 없고 예측 불가능한 양형으로 인한 소년의 법적 지위 불안, 정기형과 차별성 없는 형의 집행, 조기 석방의 부재 등 부정기형 제도의 난맥상은 열거하기도 벅거울 정도이다.

부정기형의 적용 대상은 비행성이 상당히 진행되었거나 사회의 이목을 집중시킨 범죄를 저지른 소년들이라는 점에서 동 제도를 지금과 같이 그대로 방치하여서는 안 된다. 판결 전 조사의 의무화, 법관의 광범위한 재량의 통제, 단기 도달시 가석방 원칙의 명문화 등 부정기형 제도의 존치를 전제로 한 제도 개선은 물론, 부정기형의 폐지까지 테이블 위에 올려놓고, 형사제재의 실효성 및 처우의 효과성을 높이기 위한 전면적인 제도의 재검토를 진지하게 고려할 필요가 있다.

DOI : <https://doi.org/10.36889/KCR.2021.9.30.3.1>.

❖ 주제어 : 부정기형, 특별예방, 판결 전 조사, 가석방, 양형기준

* 이 논문은 2021학년도 부경대학교의 지원을 받아 수행된 연구임(과제번호: CD20210553).

** 부경대학교 법학과 조교수, 법학박사

I. 서론

소년법은 소년에 대한 형사처분의 특칙 중 하나로 부정기형을 규정하고 있다. 소년에 대한 형벌은 원칙상 부정기형을 선고하여야 하고(소년법 제60조 제1항), 형의 단기가 지난 때에는 그 형의 집행을 종료시킬 수 있으며(동조 제4항), 단기의 3분의 1이 경과하면 가석방을 허가할 수 있을 뿐만 아니라(제65조), 가석방 기간의 종료에도 특례가 적용된다(제66조). 소년의 건전한 성장을 도모하는 소년법의 목적은 보호사건은 물론 형사사건에도 그대로 유효하므로 부정기형이 소년의 특성에 기반하여 고안된 제도임에는 틀림이 없을 것이다. 그동안 부정기형이 소년보호와 특별예방에 기여할 것이라는 믿음은 큰 의문 없이 이어져 왔고, 부정기형은 지금까지 보호처분과 더불어 소년에 대한 형사제재의 일익을 담당해 왔다.

그런데 부정기형 제도가 정말로 소년법의 목적에 부합되는 구조적 설계의 틀을 갖추고 있는지, 또한 현실에서도 성인과의 차별화된 제도로써 의미를 부여할 수 있을 만큼 운용되고 있는지에 대해서는 제대로 된 검증이 이루어진 바가 없다. 물론 부정기형에 대한 논의 자체가 전혀 없었던 것은 아니지만, 절대적 부정기형은 인권보장의 측면에서 정당화될 수 없는 반면 소년법의 상대적 부정기형은 그 필요성이 인정된다는 정도에서 대체로 논의가 정제되어 있다.¹⁾ 이러한 무관심의 배경에는 보호처분을 우선하는 소년법의 체계하에서 소년에 대한 형벌보다는 보호처분에 보다 관심이 집중될 수밖에 없는 구조적 측면도 하나의 원인으로 작용하였을 것이다.

하지만 부정기형은 소년법의 존재의의를 정당화하는 측면에서도 절대 소홀히 다룰 수 없는 영역이다. 부정기형은 소년에 대한 이원적 형사제재의 한 축을 이루고 있는 형벌 중에서도 중핵을 차지하는 위치에 있기 때문이다. 부정기형에 대한 효과성 검증이나 진중한 고민이 이루어지지 않은 채, 성인과 구별되는 제도의 존재 자체가 소년법의 특수성을 반영하는 것이라는 논리는 내용 없는 공허한 외침에 불과하다. 더 이상 부정기형 제도를 소년법 중에서도 변방에 위치하는 비주류적인 제도 중 하나로 치부할 것이 아니라, 제도 설계의 구조적 측면과 실무에서의 운용을 면밀히 검토함으로써 과연 동 제도가 소

1) 최근의 논문으로는, 정숙희, “소년법상 상대적 부정기형제도에 대한 소고”, 법조 제729호, 2018, 525-554면; 정신교, “소년형사법에 대한 현행 부정기형의 문제점과 개선방안”, 경찰학논총 제13권 제4호, 2018, 67-91면.

년법의 목적 달성에 기여할 수 있는지를 전면에서 다룰 필요가 있다.

이러한 문제의식을 가지고, 본고에서는 소년에 대한 형사제재로서의 부정기형의 의미와 위치를 명확히 한 다음(Ⅱ), 현행 부정기형 제도가 가지고 있는 구조적 문제점을 논증하고자 한다(Ⅲ). 또한 실제 부정기형 제도의 양형 및 집행 실태를 검토하여 운용상의 문제점을 도출하고(Ⅳ), 부정기형의 폐지를 포함한 소년에 대한 형벌의 재설계 방안을 제시하고자 한다(Ⅴ).

Ⅱ. 형사제재로서의 부정기형의 의미와 중요성

1. 부정기형 제도의 도입과정

부정기형은 19세기 특별예방이론의 입장에서 범죄인에 대한 교육개선과 격리를 목적으로 그 위험성을 제거하기 위한 방안의 하나로 등장하였는데,²⁾ 독일의 경우 1835년 게오르크 오버마이어(Georg M. Obermaier)가 뮌헨교도소에서 부정기형을 운용한 것으로 알려져 있다.³⁾ 특히 나치시대인 1941년 법규명령(Verordnung)으로 소년에 대한 부정기형을 도입하였으며, 1943년 제국소년법원법(RJGG)을 제정하여 부정기소년형을 입법화하였다. 제2차 세계대전 이후 나치의 잔재를 청산하기 위해 제정된 1953년의 소년법원법(JGG)에서도 상대적 부정기소년형을 규정하여 정기소년형과 부정기소년형을 선택적으로 선고할 수 있도록 하였는데, 1990년 소년법원법개정법률이 제정되면서 부정기소년형은 폐지되었다.⁴⁾

한편, 부정기형이 가장 활발히 활용된 곳은 미국이었다. 미국에서는 엘미라 교정원(Elmira Reformatory)을 시작으로 20세기 중반까지 대부분의 주에서 부정기형을 도입하였는데, 부정기형은 가석방 및 선행보상과 함께 미국 형사사법제도의 기본구조를 이루게 되었다.⁵⁾ 당시 부정기형을 도입한 이유는 범죄인을 피보호자로 간주하고 사회의 안전

2) 오영근·최병각, 부정기형제도에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 1993, 25면.

3) 小川太郎, 刑事政策論講義, 法政大学出版社, 1975, 144면.

4) 오영근·최병각, 부정기형제도에 관한 연구, 26-29면.

5) 오영근·최병각, 부정기형제도에 관한 연구, 22-23면.

과 범죄인의 복지를 위하여 원활한 사회복귀가 가능할 때까지 범죄인을 구금한 후에 그를 석방할 필요가 있다는 논리에서였다. 즉 개선효과가 언제 이루어질지 사전에 예측하기가 어렵기 때문에 탄력적인 형벌의 운용이 필요하다는 것이었다.⁶⁾

그런데 우리나라에서의 부정기형 제도는 일제 강점기인 1942년 조선소년령이 제정되고 상대적 부정기형이 도입되면서 시작되었다. 조선소년령은 일부 차이가 있기는 하나 1922년 제정된 일본의 구소년법의 내용을 그대로 답습하고 있었는데, 일본에서의 부정기형 제도의 도입에는 미국에서의 제도 운용이 상당 부분 영향을 준 것으로 알려져 있다.⁷⁾ 일본의 구소년법에서 부정기형을 도입한 취지는, 단기자유형으로는 교정 목적 달성에 한계가 있기 때문에 교화를 위한 어느 정도의 처우 기간을 확보하기 위함이었다.⁸⁾ 즉 피고인에게 예측되는 개선 가능성을 기초로 부정기형의 장기를 설정하고, 사실상의 효과를 중시하여 교화개선이 달성되지 않는 한 소년을 계속 수용하는 것이 이상적이라는 사고를 전제하고 있었다.⁹⁾ 소년에 대한 제도 시행 이후 성인 상습누범자에 대해서도 부정기형을 확대 도입하는 방안을 염두에 두고 있었으며,¹⁰⁾ 실제 1940년 「개정형법가안」 제91조에도 관련 내용이 반영되어 있었다. 부정기형에 대한 이러한 기대가 계속되어서 인지 해방 이후 1958년 제정된 우리 소년법은 법정형 장기 2년 이상의 유기형에 해당하는 범죄에 대하여 부정기형을 선고할 수 있도록 함으로써, 장기 3년 이상의 유기형으로 처단하여야 하는 경우로 규정하던 조선소년령에 비하여 부정기형의 대상 범죄를 확대하였다. 그 결과 사형 또는 무기형의 완화 및 집행유예와 선고유예를 제외하면 소년에 대한 자유형은 부정기형이 원칙임을 선언하게 되었다. 이후 몇 차례 개정과정(1988년, 2007년)에서 부정기형의 부작용을 개선하면서 현재에 이르고 있다.¹¹⁾

6) Burkert Foster, *Corrections: The Fundamentals*, Pearson Prentice Hall, 2006, p.39; Todd R. Clear & George F. Cole & Michel D. Reisig, *American Corrections*(10th ed.), Wadsworth, 2013, pp.53-54.

7) 김혁, “부정기형과 불이익변경금지의 원칙 - 대법원 2020. 10. 22. 선고 2020도4140 전원합의체 판결을 중심으로 -”, *형사법연구* 제33권 제1호, 2021, 158면.

8) 太田達也, “不定期刑廢止論—仮釈放の観点から”, *法学新報*125卷11·12号, 2019, 8면.

9) 小西曉和, “少年に対する不定期刑についての刑事政策論的考察(1)”, *早稻田法學*90卷3号, 2015, 8-9면.

10) 泉二新熊, “不定期刑の執行に就て”, *刑政*36卷3号, 1923, 13면.

11) 부정기형의 문제점에 대한 자세한 내용은 후술한다.

2. 부정기형 제도의 의의

도입과정에서 살펴본 바와 같이 부정기형에는 특별예방의 관점이 강하게 투영되어 있다. 범죠힌 중에서도 연령적 특성으로 인하여 특별예방의 효과를 가장 기대할 수 있는 존재로 인식되어 왔던 소년인 싨험적인 제도의 시행에 적합한 대상으로 일찌감치 낙점되었던 것이다. 이 점은 부정기형 제도의 취지에 관한 일반적인 해설에도 잘 드러나 있다. 즉 법원실무제요는, “소년은 인격 발달 과정에 있고 가변성이 풍부하여 교육에 의한 개선·갱생이 보다 많이 기대되므로 교육적 배려의 차원에서 성인에 비하여 가석방을 완화함과 동시에 소년에 대한 자유형(싨형)은 원칙적으로 부정기형으로 하여 형기에 폭을 인정함으로써 처우에 탄력성을 가져오게 한 것”으로 부정기형의 취지를 설명하고 있다.¹²⁾ 이렇듯 부정기형은 형벌이기는 하지만 보호처분과 더불어 소년에 특화된 형사제재로서의 성격을 가지고 있다.

그렇다면 부정기형은 다음의 점이 확인되어야만 그 존재 의의를 인정할 수 있을 것이다. 첫째, 부정기형의 양정 과정에서는 사회학·정신의학·심리학적 요소를 포함한 과학적인 양형조사가 이루어져야 한다. 양형조사 없이 특별예방에 필요한 내용들을 확인할 수는 없고, 특히 부정기형의 경우 법원이 유기형의 장·단기를 선고하는 이상 양형과정에서부터 책임과 특별예방을 고려한 장·단기의 폭을 결정하여야 하기 때문이다. 둘째, 형의 집행과정에서 정기형에 비하여 처우의 탄력성을 도모하기 위한 차별적 운용이 전제되어야 한다. 만약 처우에 있어서의 차별성이 인정되지 않는다면 정기형만으로도 특별예방의 효과를 기대할 수 있는데 굳이 부정기형을 선고할 필요는 없을 것이기 때문이다. 셋째, 형 집행의 종료 또는 가석방의 운용에 있어서도 뚜렷한 차이가 확인되어야 한다. 부정기형을 통하여 교정교육의 목적이 효과적으로 달성되었다면 소년법에서 규정하고 있는 바와 같이 성인에 비하여 단기간에 교정교육 또는 시설내 처우를 종료할 수 있을 것이기 때문이다. 넷째, 부정기형으로 인하여 소년의 인권 침해의 문제가 발생해서는 안 된다. 부정기형 역시 형벌이고 적법절차의 원칙은 소년의 형사사건에서도 당연히 준수되어야 하므로 재판이나 처우과정에서 특별예방이나 소년법의 목적달성을 내세운 소년의 인권 침해는 용인될 수 없고 책임주의의 한계 역시 작동하여야 하기 때문이다.

12) 법원행정처, 법원실무제요(보급판), 2014, 371면.

Ⅲ. 부정기형 제도 설계에 있어서의 구조적 한계

1. 장·단기 기준 설정의 부재

부정기형은 정기형과 달리 장·단기형을 각각 선고하여야 한다. 형 집행의 탄력성 유지를 위하여 장·단기형의 설정이 불가피하다는 전제를 인정하더라도, 부정기형 역시 형벌인 이상 양형과정에서 형벌의 근거 및 한계를 기초 짓는 책임주의의 통제로부터 자유로울 수는 없다. 이때 장기와 단기 중 어느 것이 책임형의 기준이 되어야 하며, 특별예방적 요소는 어떻게 고려될 수 있는지 등의 복잡한 문제가 필연적으로 발생한다. 대법원의 양형기준이 일단의 기준을 제시해 줄 수는 있지만, 피고인이 소년인 때에는 양형기준 자체가 적용되지 않는다. 소년의 개별 특성을 고려하기 위하여 일률적인 양형기준을 설정하지 않은 것인데,¹³⁾ 그로 인하여 장기와 단기의 기준을 구체화할 수 있는 타당한 근거를 제시하기가 더욱 곤란해진다. 법관에 따라 장기를 책임형의 기준으로 삼거나 반대로 단기를 그 기준으로 삼을 수도 있을 것인데, 관점에 따라 동일한 사안을 두고 양형에 있어 실질적인 차등이 발생하는 상황을 피할 수 없게 된다. 특히 처우기간의 확보를 위하여 장기의 자유형을 선고할 필요가 있다는 입장을 취하게 되면, 부정기형 제도가 성인에 비하여 중한 장기형을 양산하는 결과를 초래할 수 있다.

또한 소년법은 장기와 단기의 상한을 각각 10년, 5년으로 규정하고 있을 뿐(제60조 제1항)¹⁴⁾, 장·단기의 폭을 얼마로 설정할지는 법관의 재량에 맡겨져 있다. 예를 들어, 사기죄의 경우 가중·감경이 없다는 가정하에 처단형의 범위 내에서 단기는 1월에서 5년, 장기는 1월에서 10년의 징역형을 선택할 수 있는데, 최단 1일에서 최장 9년 11월의 폭을 두고 장·단기형을 선고하는 것도 이론상 불가능하지 않다.¹⁵⁾ 물론 실무에서는 통상 장기 5년에 단기 4년, 장기 4년에 단기 3년, 장기 3년에 단기 2년 6월 또는 2년, 장기 2년에 단기 1년 6월, 장기 1년 6월에 단기 1년, 장기 1년에 단기 10월 또는 8월, 장기

13) 양형위원회, 양형기준, 2021.

14) 「특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법」(이하, 특정강력범죄법)의 경우 장·단기의 상한은 각각 15년, 7년이다(제4조 제2항).

15) 단, 장기 1년, 단기 1년과 같이 실질상 정기형을 선고하는 것은 부정기형이 아니므로 위법하다(대법원 1956. 1. 31. 선고 4288형상371 판결).

10월에 단기 8월 또는 6월, 장기 8월에 단기 6월을 선고하고 있다고 하지만,¹⁶⁾ 검사와 피고인 모두 예상되는 장·단기의 폭을 가늠하기 어렵다. 장·단기의 폭이 지나치게 좁게 설정되어 있을 경우 정기형과 별다른 차이가 없기 때문에 본래 부정기형을 선고하는 취지 자체를 의심스럽게 할 수밖에 없고, 반대로 그 폭이 지나치게 넓다면 형형에서의 재량이 너무 넓어 예측 가능성 내지 법적 안정성을 저해한다는 비판에서 자유로울 수 없다. 장·단기의 기준을 설정하지 않고 이러한 복잡한 문제를 법관의 재량에만 오로지 맡겨두는 것이 과연 책임과 예방에 부합할 수 있는지, 또 그것을 소년의 건전한 성장을 도모하기 위한 양형이었다고 정당화할 수 있을 것인지 의문이다.

2. 부정기형과 소년감경규정에 따른 체계적 혼란

비록 형법은 이중평가금지원칙을 명문으로 선언하고 있지는 않지만, 법적 구성요건요소가 되는 사유를 양형에 있어 다시 고려하여서는 안 된다는 것이 일반적인 견해이다.¹⁷⁾ 구체적으로 구성요건요소에 관한 사항, 책임의 가중 감경적 구성요건에 관한 사항, 형사정책적 고려사항, 범죄 실행에 있어서의 전형적인 행위결과 내지 태양 등을 양형에 재차 고려하여서는 안 된다.¹⁸⁾ 그런데 법률상 감경사유인 소년법 제60조 제2항의 소년감경은 형법 제51조의 양형의 조건과 사실상 그 내용이 중복된다. 소년은 곧 양형의 조건인 범인의 연령을 의미하기 때문이다. 특히 소년법 제60조 제2항에서의 연령을 책임요소로 파악하지 않는 판례의 입장을 취하게 되면,¹⁹⁾ 그것이 형법 제51조와의 관계에서 어떠한 의미를 가지는 것인지가 더욱 애매해진다. 그 결과 소년이라는 연령상의 이유를 기초로 법률상 감경을 한 후에 구체적인 선고형을 정하는 과정에서 연령을 고려하는 것을 전면에서 허용하게 되어 이중평가금지원칙에 반할 뿐만 아니라 양형에 있어서의 재량이 지나치게 확장되는 문제가 발생한다.

16) 법원행정처, 소년실무제요(보급판), 372면.

17) 김혜경, “피해자 관련적 양형인자에 대한 비판적 고찰”, 피해자학연구 제26권 제2호, 2018, 165면; 정숙희, “양형기준에서 일반양형인자의 실효성 검증 및 효율성 제고 방안”, 형사법의 신통향 제62호, 2019, 84면.

18) 김혜정, “현행 양형기준상 양형인자로서의 합의(처벌불원)에 관한 제문제”, 사법 제1권 제45호, 2018, 24면.

19) 대법원 1991. 12. 10. 선고 91도2393 판결.

사실 소년감경규정은 부정기형에 내재된 문제를 해결하기 위하여 1988년 전면개정(법률 제4057호) 당시 신설된 조문이다. 부정기형을 신고하는 경우 장기와 단기를 정하여야 하는데, 법정형이 “○년 이상의 징역형”으로 규정되어 있는 경우 처단형의 하한을 단기로 신고하더라도 별도의 장기형을 신고하여야 하므로 소년에게 불이익한 결과를 초래하는 문제가 있었기 때문이다. 이때 단기를 법정형과 상관없이 신고할 수 있도록 하는 방안도 검토되었으나, 결국 소년감경규정을 신설함으로써 간접적으로 이 문제를 해결하였던 것이다.²⁰⁾ 그러나 이로써 양형에 있어서의 불리함은 해소되었을지 모르지만, 처단형의 범위가 지나치게 축소될 우려가 있을 뿐만 아니라, 이종평기금지원칙에 반하는 새로운 문제를 초래하게 되었다.

또한 소년감경규정의 적용범위에 대해서도 논란이 있을 수 있다. 소년감경규정은 태생적으로 부정기형의 문제와 밀접한 관련을 갖고 있었기 때문에, 부정기형을 규율하고 있는 소년법 제60조에 조문(제2항)이 위치하고 있다. 이를 단초로 소년감경규정의 입법 연혁 및 법조문의 체계를 고려할 때 동 규정은 부정기형을 신고하는 경우에만 적용되고 정기형을 신고할 때에는 소년감경을 할 수 없다는 주장도 제기될 수 있는 것이다. 물론 소년법 제60조 제2항은 소년감경의 범위를 특별히 한정하지 않기 때문에 정기형을 신고하는 때에도 소년감경을 할 수 있을 것으로 보이고 판례도 같은 입장이지만,²¹⁾ 소년감경규정의 조문상 위치로 인하여 해석상 혼란을 야기할 여지는 충분히 있다.²²⁾ 나아가 법정형 중에서 사형 또는 무기형을 선택한 후에 소년감경규정을 적용할 수 있다고 보면, 특정강력범죄가 아닌 경우 완화된 15년에서 소년감경을 한 다음 경우에 따라 재차 작량감경하는 것도 가능할 것인데, 사실상 동일 사유로 중복 감경을 하는 것이 타당한지의 문제도 발생할 수 있다.

한편, 상대적으로 법정형이 낮은 범죄의 경우 소년감경과 작량감경을 중복하면 처단형의 범위가 지나치게 협소해져 부정기형의 존재의의가 상실되는 문제도 발생한다. 소년

20) 최병각, “소년감경의 적용요건과 소송법적 효과”, 형사법연구 제12호, 1999, 469면.

21) 대법원 1991. 10. 8. 선고 91도1718 판결.

22) 한편, 판례 중에는 “무기징역을 선택한 후 작량감경한 결과 유기징역을 선고하게 되었을 경우 부정기형을 신고할 수 없”다고 하면서, 소년감경이 가능한지에 관하여 별다른 언급을 하지 않은 것도 있다(대법원 1991. 4. 9. 선고 91도357 판결). 판례가 사실상 소년감경과 동일한 사유인 작량감경만을 언급하고 있는 것으로 보아, 정기형을 신고할 때에는 소년감경규정을 적용할 수 없다고 본 것이라는 주장도 있을 수 있다.

법 제60조 제1항은 장·단기형의 폭에 제한을 두지 않은 채, “장기 2년 이상의 유기형에 해당하는 죄를 범한 경우 그 형의 범위에서 장기와 단기를 정하여 선고”하도록 규정하고 있을 뿐이기 때문이다.²³⁾ 따라서 예를 들어 명예훼손죄의 경우 징역형을 선택한 후 소년 감경과 작량감경을 중복하면 처단형의 범위는 1월 이상 6월 이하로 장·단기형의 차이가 매우 미미하게 된다. 물론 명예훼손 사안의 경우 대체로 보호처분이 내려지겠지만, 수차례의 보호처분에도 불구하고 개선갱생의 효과가 없어 형사처분을 해야 하거나 반복된 학교폭력으로 인하여 피해자가 고통을 호소한 경우 등 범죄의 내용이 결코 가볍지 않은 경우를 충분히 상정할 수 있다. 최소한의 구금처우는 정기형으로도 충분할 텐데, 이러한 경우에게까지 정기형과 차별성을 갖기 힘든 부정기형을 굳이 선고하도록 하는 것이 어떠한 의미를 가질 수 있는지 의문이다.

3. 상소에서의 문제

부정기형은 상소에 있어서도 많은 문제를 발생시킨다. 소년 피고인이 제1심에서 부정기형을 선고받고, 항소심 도중에 19세에 이른 때에는 정기형을 선고하여야 하기 때문이다.²⁴⁾ 연령 도과만을 이유로 어쩔 수 없이 정기형을 선고하도록 하는 것은 재판의 효율성 측면에서도 바람직하지 않다. 부정기형 선고를 앞두고 경주되었던 제1심에서의 노력과 고려 요소들은 항소 자체만으로 무용해질 수밖에 없다. 연령 도과 외에 양형 사유의 변화가 전혀 없음에도 오로지 항소 여부로 인하여 실질적인 양형의 차이를 인정하는 것을 두고 과연 정당한 양형이라고 할 수 있을지 의문이다. 그렇다면 적어도 19세를 앞두고 있는 피고인의 경우에는 장기와 단기를 선고하여 특별예방의 효과를 기대한다는 부정기형의 존립 기반이 더 이상 유지되기 어려울 것이다.

또한 부정기형은 불이익변경금지 원칙과의 측면에서도 상정하지 못했던 문제를 발생시킨다. 피고인만이 항소하고 그가 항소심 도중에 19세에 이르게 된 경우 불이익변경금지 원칙과의 관계상 정기형과 부정기형을 비교하여야 하기 때문이다. 그런데 판례는 장기와 단기 중 중간형을 기준으로 불이익변경에 해당하는지를 판단하도록 하고 있어,²⁵⁾

23) 소년법 제60조 제1항은 장·단기의 상한에 제한을 두고 있을 뿐이다.

24) 대법원 1966. 3. 3. 선고 65도1229 전원합의체 판결; 대법원 1990. 4. 24. 선고 90도539 판결.

25) 대법원 2020. 10. 22. 선고 2020도4140 전원합의체 판결.

피고인의 상소권 침해 논란을 피할 수 없게 되었다.²⁶⁾

4. 형 집행 과정에서의 문제점

가. 조기 집행 종료 규정(소년법 제60조 제4항)의 사문화 우려

소년법은 소년의 형의 집행에 있어서도 특칙을 마련하고 있는데, 소년에 대한 부정기형을 집행하는 기관의 장은 형의 단기가 지난 소년범의 행형 성적이 양호하고 교정의 목적을 달성하였다고 인정되는 경우에는 관할 검찰청 검사의 지휘에 따라 그 형의 집행을 종료시킬 수 있다(제60조 제4항). 즉 형의 단기가 지나기만 하면 가석방 없이 형의 집행을 곧바로 종료시킬 수 있다는 내용으로, 소년에 대한 온정적 배려와 특별예방의 효과를 기대한 매우 아름다운 조문인 것처럼 보인다.

그런데 소년법 제60조 제4항의 희망적인 내용대로 형 집행을 종료할 수 있는 경우를 과연 상정할 수 있을지 의문이다. 소년범의 행형성적이 양호하고 교정의 목적을 달성하였다면, 단기 경과에 앞서 가석방이 이루어지는 것이 일반적일 것이다. 단기의 3분의 1이 지나면 가석방이 가능하므로(소년법 제65조 제3호), 형 집행 종료 결정보다 가석방의 심사가 우선할 수밖에 없는 구조이기 때문이다. 가석방의 심사·결정에 있어서는 본인의 인격, 교정성적, 직업, 생활태도, 가족관계 및 재범 위험성 등을 고려하여야 하고(「보호관찰 등에 관한 법률(이하, 보호관찰법)」 제23조 제4항), 이들 고려요소는 행형성적의 양호와 교정의 목적 달성을 판단하는 기준과 그 내용이 사실상 중복된다. 그럼에도 불구하고 가석방의 심사과정에서 교정 목적이 달성되지 않은 것으로 결정되었던 수형자에 대하여 갑자기 교정 목적이 달성되었으니 형 집행을 종료하여야 한다는 것은 상식적이지 않다. 더구나 영화 “마이너리티 리포트”에서와 같이 미래를 완전히 예측할 수 있다면 모를까, 교정목적의 달성이나 재범의 위험성을 정확히 판단할 수 없는 현 상황하에서는 일단 가석방을 한 다음 보호관찰을 실시하여 사회 내 처우와 연계하는 것이 보다 합리적인 결정일 것이다. 형의 집행 종료 결정을 하게 되면 원칙적으로 아무런 개입도 실시할 수 없지만, 가석방과 보호관찰을 연계하게 되면 보호관찰의 상황을 토대로 보호관찰의 목적

26) 김혁, “부정기형과 불이익변경금지의 원칙 - 대법원 2020. 10. 22. 선고 2020도4140 전원합의체 판결을 중심으로 -”, 171-172면.

달성 여부를 판단한 후 부정기형의 집행 종료 여부를 결정할 수 있기 때문이다(보호관찰법 제50조 제1항). 이렇듯 단기를 기준으로 가석방 없이 형을 종료시킬 수 있도록 규정하고 있는 소년법 제60조 제4항은 허울뿐인 조문으로 전락할 가능성이 매우 높다.

나. 가석방에서의 정기형과의 차별화 문제

소년법은 단기를 기준으로 가석방을 허가할 수 있도록 규정하고 있는데(소년법 제65조 제3호), 이러한 취지는 조기 석방을 기대한 소년의 개선갱생의 의욕을 고취시켜 교정교육의 효과를 높일 수 있다는 기대에 따른 것이다. 가석방된 자의 경우 단기 경과 후에 형의 집행을 종료할 수 있도록 하고 있는 것도 마찬가지로의 취지에서이다(보호관찰법 제50조 제1항). 필요 최소한의 교정교육을 거친 후 가능한 사회 내 처우로 전환하는 것이 소년의 사회복귀와 적응에 유효할 것임은 명확하므로, 이들 규정 자체는 타당해 보인다.

그런데 정기형과 구별되는 부정기형의 존재의의를 인정하기 위해서는 교정교육과 가석방이 실제로 단기를 기준으로 이루어진다는 점이 전제되어야 한다. 즉 단기의 3분의 1이 경과한 시점부터 장기의 3분의 1이 경과하기 이전에 대부분의 가석방이 이루어지는 실무 운용이 전제되어야 한다. 또한 조기에 교정교육의 목적을 달성하려면, 집행과정에서 정기형과 차별화된 교정교육이 실시되어야 함은 물론이다. 부정기형을 도입한 목적 중 하나가 필요 최소한의 교정 교육기간을 확보하기 위함이었다는 점을 상기할 때, 단기를 기준으로 마련된 교정 프로그램의 운영이야말로 부정기형의 존치를 정당화할 수 있는 핵심 근거로 기능할 수 있을 것이다. 만약 정기형처럼 형의 집행과 가석방이 이루어지고 더욱이 잔여형기가 얼마 남지 않은 시점에서 가석방된다면, 사회 내 처우에 필요한 기간을 확보할 수 없게 되어 부정기형의 본연의 목적을 달성할 수 없게 될 것이다.

IV. 부정기형의 실태 및 문제점

1. 부정기형의 현황과 기능

소년법은 검사선의주의를 채택하고 있고(제49조), 법정형으로 장기 2년 이상의 유기 형에 해당하는 죄를 범한 경우 부정기형을 선고하도록 하고 있어(제60조 제1항), 부정기형의 활용 빈도가 적지 않을 것임을 예고하고 있다. 다만, 소년법은 그와 동시에 보호처분을 우선하고 있으므로(제49조 제1항, 제50조), 부정기형이 소년에 대한 형사제재 중 실제로 어떠한 역할과 기능을 담당하고 있는지는 보호절차를 포함한 전체 소년사건의 처리실태를 염두에 두고 구체적·개별적으로 판단하여야 한다.

아래의 표와 같이 소년의 형사사건의 경우 기소율이 그다지 높지 않음을 알 수 있다. 해마다 다소 차이가 있기는 하지만, 기소율은 대략 10% 정도인 반면 불기소와 소년보호송치의 비율은 약 90%에 이르고 있다. 기소된 사건마저도 구약식을 제외하면 실제로 부정기형이 선고될 가능성이 있는 사건은 2019년의 경우 9.1% 정도에 불과하다.

〈연도별 소년범죄 처리 현황〉

(단위: 명, (%))

연도	계	기 소			불 기 소					소년 보호 송치	가정 보호 송치	기타
		소계	구공판	구약식	소계	혐의 없음	기소 유예	죄가 안됨	공소권 없음			
2015	56,050 (100.0)	6,252 (11.2)	4,034 (7.2)	2,218 (4.0)	30,198 (53.9)	4,518 (8.1)	19,623 (36.0)	105 (0.2)	5,952 (10.6)	18,216 (32.5)	119 (0.2)	-
2016	60,669 (100.0)	6,113 (10.1)	3,755 (6.2)	2,358 (3.9)	32,235 (53.1)	4,815 (7.9)	21,044 (34.7)	136 (0.2)	6,240 (10.3)	20,597 (33.9)	147 (0.2)	4 (0.0)
2017	58,218 (100.0)	5,833 (10.0)	3,449 (5.9)	2,384 (4.1)	31,371 (53.9)	4,636 (8.0)	20,108 (34.5)	121 (0.2)	6,506 (11.2)	20,578 (35.3)	136 (0.2)	2 (0.0)
2018	52,278 (100.0)	6,168 (11.8)	3,950 (7.6)	2,218 (4.2)	25,964 (49.7)	4,255 (8.1)	15,939 (30.5)	126 (0.2)	5,644 (10.8)	19,648 (37.6)	131 (0.3)	3 (0.0)
2019	52,973 (100.0)	6,498 (12.3)	4,308 (9.1)	2,190 (4.1)	25,102 (47.4)	4,729 (8.9)	15,129 (28.6)	114 (0.2)	5,130 (9.7)	20,885 (39.4)	177 (0.3)	311 (0.5)

출처: 대검찰청, 범죄분석(2020).

또한 검사가 공소를 제기하더라도 법원은 심리결과 보호처분에 해당할 사유가 있다고 인정하면 사건을 관할 소년부에 송치하여야 하므로(소년법 제50조), 모든 사건에 대하여 실체재판이 이루어지는 것은 아니다. 실제 아래 표와 같이 연간 절반 정도의 사건이 소년부로 송치되고 있어서 유죄판결을 선고하는 비율은 전체 형사사건 중 일부에 불과하다. 이렇듯 소년에게 형벌이 부과되는 비율은 미미하지만, 그렇다고 하여 부정기형의 중요성을 간과할 수는 없다. 절대적 숫자가 많지는 않다고 하더라도 부정기형이 형벌 중 가장 높은 비율을 차지하고 있어, 적어도 소년에 대한 형벌 중에서는 중추적 기능을 담당하고 있기 때문이다.

〈제심 소년형사사건 재판 현황〉

(단위: 명, %)

구분 연도	계	사형	무기	정기형	부정기형	집행유예	벌금	선고 유예	무죄	소년부 송치	기타
2015	3,516 (100.0)	-	-	7 (0.2)	630 (17.9)	440 (12.5)	102 (2.9)	18 (0.5)	18 (0.5)	1,981 (56.3)	320 (9.1)
2016	3,242 (100.0)	-	-	1 (0.0)	697 (21.5)	395 (12.2)	94 (2.9)	15 (0.5)	8 (0.2)	1,721 (53.1)	311 (9.6)
2017	2,716 (100.0)	-	1 (0.0)	4 (0.1)	502 (18.5)	386 (14.2)	109 (4.0)	20 (0.7)	19 (0.7)	1,428 (52.6)	247 (9.1)
2018	2,837 (100.0)	-	-	-	626 (22.1)	367 (12.9)	77 (2.7)	14 (0.5)	15 (0.5)	1,419 (50.0)	319 (11.2)
2019	3,036 (100.0)	-	-	4 (0.1)	712 (23.5)	546 (18.0)	78(집유2) (2.7)(0.1)	4 (0.1)	10 (0.3)	1,386 (45.7)	294 (9.7)

출처: 법원행정처, 사법연감(2015-2020).

한편, 소년의 형사사건 중 부정기형이 선고되는 사안의 대부분은 범죄사실이 상당히 중하거나 수차례의 보호처분에도 불구하고 교정교육의 효과를 제대로 기대할 수 없었던 경우일 가능성이 높다. 소년은 성인에 비하여 기소유예의 비율이 높아 경미사건이거나 초범인 경우에는 애초에 검찰단계에서 종결될 것이고, 경찰에서도 경미사건은 선도심사 위원회를 통하여 사건을 자체적으로 종결하고 있기 때문이다.²⁷⁾ 또한 상대적으로 경미하지 않은 사건인 경우에도 검사 또는 법원의 소년부 송치 가능성이 열려 있고(소년법

27) 김혁, “경찰의 경미범죄 처리실무에서의 법적 논쟁에 관한 고찰”, 경찰법연구 제14권 제1호, 2016, 193-196면.

제49조 제1항, 제50조), 실제로도 그 비율이 각각 상당히 높음을 확인할 수 있다. 이 점은 소년사건의 집행유예나 벌금형의 선고비율이 성인사건에 비하여 현저히 낮은 것으로부터도 쉽사리 추론할 수 있다.²⁸⁾ 결국 소년법의 구조상 부정기형은 보호처분의 대상과는 달리, 비행성이 상당히 진행되거나 사회적 비난 가능성이 높은 소년의 개선갱생을 위한 제도로서의 성격과 역할을 담당하게 될 숙명을 가지고 있다. 실제로 2019년 소년수형자의 죄명별 구성비를 살펴보면 강간 등(22.4%), 강도 등(12.1%), 폭력·상해(9.5%), 절도(8.6%)의 순으로 중대범죄가 그 대상이 되고 있음을 알 수 있다.²⁹⁾ 부정기형 제도의 성패는 소년의 개선갱생은 물론 사회방위에도 직접적인 영향을 미칠 뿐만 아니라, 사회적 관심이 집중된 사건인 만큼 일반 시민들의 소년법에 대한 신뢰와도 직결되는 문제이다. 이렇듯 부정기형은 비록 전체 형사사건 중 그 활용 비율이 높지는 않지만, 형벌의 중추적 위치를 차지하고 있고, 형벌에서의 소년법의 목적달성을 판단할 수 있는 기능자의 역할을 한다는 점에서 그 중요성은 결코 가볍지 않다.

2. 부정기형의 선고 실태와 문제점

가. 일관성 없는 형의 선고

부정기형의 장기와 단기 중 어느 것을 기준으로 형을 양정하든 간에 장·단기 모두 책임과 예방을 염두에 둔 것이라면, 일반적으로 양자 간에 현격한 차이가 발생하지는 않을 것이다. 마찬가지로 아무리 개별처우를 강조하더라도 유사 사안에서의 장기형이 동일하다면 단기형의 기간 역시 해당 사안과 비슷한 수준에서 결정되어야 한다. 장·단기형에 현격한 차이가 있거나 그 폭에 일관성이 없다면, 피고인의 양형 내지 수형자의 형 집행에 대한 예측 가능성이 훼손되어 그들의 법적 지위를 불안하게 할 우려가 있다. 또한 본인 스스로 납득할 수 없는 형벌에 기초하여 실시되는 교정교육이 그 효과성을 발휘할 리도 없다. 형을 집행하는 입장에서도 장·단기형 사이에 일정한 비율의 차이가 확인되지 않는다면, 선고된 형벌 자체에 대한 신뢰도가 떨어져 교정교육의 기준을 설정하기가 곤

28) 2019년 제1심 형사공판사건 중 재산형은 26.1%에 이르며, 자유형 중 집행유예의 비율은 56.4%에 달한다(법원행정처, 사법연감, 2020, 707-708면).

29) 법무부 교정본부, 교정통계연보, 2020, 73면.

란해지고, 단기를 기준으로 가석방 또는 형 종료 여부를 결정하는 데에 부담을 느낄 수 밖에 없을 것이다.

그런데 실제로 합리적인 재량의 범위 내에서 부정기형이 선고되고 있는지는 의문이다. 아래의 표와 같이 2016년부터 2020년까지 5년간 로앤비 사이트(lawnb.com)에 수록되어 있는 제1심 판결 중 부정기형이 선고된 판례 21건을 종합하여 분석해 보면, 장기와 단기의 차이가 좁게는 2개월에서 넓게는 8년에 이르고 있음을 확인할 수 있다.³⁰⁾ 장기와 단기의 비율 역시 46.7%에서 85.7%까지 다양하다. 특정강력범죄와 같은 중대범죄의 경우 장·단기의 상한으로 인하여 부득이하게 장기와 단기의 폭이 넓어질 수밖에 없는 한계가 존재하기 때문에, 이를 두고 곧바로 양형재량의 남용 내지 일탈이라고 판단하기는 어렵다. 하지만 표의 1, 11, 18, 19의 판례와 같이 장기가 모두 3년으로 동일한 경우에도 1년에서 2년 6월의 단기형을 선고하여 장·단기 사이에 6월, 1년, 1년 6월의 차이가 있음을 확인할 수 있다. 소년의 개별 상황을 고려한 결과라는 항변도 가능하겠지만, 이를 두고 과연 책임과 예방의 관점을 반영한 합리적인 양형이라고 단언할 수 있을지 의문이다. 이렇듯 장·단기의 폭에 일정한 경향을 확인하기 어려운 상황에서는 부정기형이 예측가능한 형벌로서의 제 기능을 발휘하기 어려울 것이다.

〈제1심 부정기형 선고 현황(2016~2020)〉

연번	사건번호	선고형	장·기의 폭	장기 대비 단기 비율(%)
1	대구지법 2018고합416, 2018고합440	장기 3년, 단기 2년	1년	66.7
2	대전지법 2018고합534	장기 2년 6월, 단기 2년	6월	80
3	광주지법 2018고합57	장기 3년 6월, 단기 3년 장기 2년 6월, 단기 2년	6월 6월	85.7 80
4	창원지법마산지원 2019고합40, 2019감고1, 2019전고6	장기 10년, 단기 5년	5년	50
5	서울동부지법 2019고단701, 2019고단1694	장기 10월, 단기 8월	2월	80
6	대전지법 2019고단752	장기 5년, 단기 4년	1년	80

30) 이에는 다양한 범죄 유형이 있음에 유의할 필요가 있다.

연번	사건번호	선고형	장·기의 폭	장기 대비 단기 비율(%)
7	대전지법 2018고단3557, 2018고단3644, 2018고단4073, 2018고단4106, 2018고단4313, 2018고단4652, 2018고단6014, 2019고단27	장기 1년, 단기 8월	2월	66.7
8	광주지법 2018고합269	장기 2년, 단기 1년 6월	6월	75
9	서울남부지법 2018고합90	장기 2년 6월, 단기 1년 6월 장기 2년, 단기 1년	1년 1년	60 50
10	광주지법 2019고합250	장기 15년, 단기 7년	8년	46.7
11	광주지법 2020고합1, 2020고합98	장기 3년, 단기 2년 6월	6월	83.3
12	대구지법 2019고단4795	장기 1년 6월, 단기 1년	6월	66.7
13	대전지법 2018고단786, 972, 975, 1236	장기 2년, 단기 1년	1년	50
14	청주지법 2019고합115	장기 5년, 단기 4년 장기 3년 6월, 단기 3년	1년 6월	80 85.7
15	서울남부지법 2019고합278, 2019고합331	장기 5년, 단기 3년	2년	60
16	인천지법 2019고합473	장기 15년, 단기 7년	8년	46.7
17	창원지법 2019고단438-1, 470, 527, 1140, 1633, 2019초기203	장기 1년 6월, 단기 1년	6월	66.7
18	수원지법안양지원 2019고합2	장기 3년, 단기 2년	1년	66.7
19	인천지법 2018고합822, 2019고합6, 2019고합115	장기 7년, 단기 4년 장기 6년, 단기 3년 장기 3년, 단기 1년 6월 장기 4년, 단기 2년	3년 3년 1년 6월 2년	57.1 50 50 50
20	제주지법 2019고합6, 8, 47, 51, 53, 59, 68, 84	장기 5년, 단기 4년 장기 2년 6월, 단기 2년	1년 6월	80 80
21	울산지법 2020고합73, 86, 170, 180, 188, 204, 216, 224, 235, 2020전고5	장기 5년, 단기 3년 6월	1년 6월	70

출처: 로앤비 사이트(사건번호 분리·병합여부 생략, 공동피고인 중 정기형은 제외)

나. 판결 전 조사의 문제

교정교육의 요부 및 기간을 합리적으로 판단하기 위해서는 정신의학, 심리학, 교육학 등 분야의 전문적인 지식과 식견이 요구된다. 전문가에 의한 양형 조사가 실시되고 장기와 단기의 기간 설정에 관한 의견 제시가 충분히 이루어지고 있다는 전제하에 비로소

부정기형이 그 효과성을 거둘 수 있을 것이다. 이 점에서 소년법은 법원이 형사사건의 심리에서도 보호사건과 마찬가지로 조사관에게 필요한 사항의 조사를 위촉할 수 있도록 하고 있다(소년법 제56조). 조사관 조사에서는 소년의 심신상태, 품행, 경력, 가정상황, 그 밖의 환경, 소년과 보호자의 관계, 보호자의 소년에 대한 보호감독상황 및 향후 보호 능력, 피해자에 대한 관계 및 재범의 위험성과 정도, 그 밖에 사건의 심리에 필요한 사항에 대한 조사가 이루어진다(소년심판규칙 제56조). 그러나 인력부족과 업무과중으로 보호절차에서의 조사조차 제대로 수행하기도 버거운 상황에서 조사관에게 이러한 역할을 현실적으로 감당해낼 수는 있는 여력이 있을지 의문이다. 게다가 조사관의 조사를 양형 조사로 볼 수 있을지에 대해서도 근본적인 의문이 제기되고 있는 실정이다.³¹⁾

한편, 법원은 보호관찰소장에게 판결 전 조사를 요구할 수도 있다. 즉 법원은 피고인에 대하여 보호관찰, 사회봉사 또는 수감을 명령하기 위하여 필요하다고 인정하면 보호관찰소의 장에게 범행 동기, 직업, 생활환경, 교우관계, 가족상황, 피해회복 여부 등 피고인에 대한 조사를 요구할 수 있다(보호관찰법 제19조 제1항). 판결 전 조사는 형사피고인에 대하여 이루어지는 점에서 사안조사, 검사결정전조사, 법원결정전조사, 청구전조사와는 차이가 있으며, 양형자료조사, 정상조사, 사회조사로도 불리고 있다.³²⁾ 판결 전 조사의 내용은 조사개요, 범행 등에 관한 사항, 피고인에 관한 사항, 조사자 의견 등 4단락으로 구성되며, 면접조사, 가정·학교·직장 등에 대한 현지조사, 주민조화, 범죄경력조회, 행형·보호관찰 기록조회 등 각종 자료조회, 피고인 등에 대한 심리검사 등 과학적 도구에 의한 검사 등의 방법으로 이루어진다.³³⁾ 이러한 판결 전 조사제도는 소년형사사건의 심리에서 전문적 지식을 활용한 과학조사주의를 실현하고 소년의 자질을 고려한 교육적 처우를 담보하기 때문에,³⁴⁾ 특별예방의 기능이 강화된 부정기형의 양형 과정에서도 가치 있는 제도로 활용될 수 있다.

그런데 아래의 표에서 확인할 수 있듯이 소년을 대상으로 이루어지는 판결 전 조사는 전체 인원 대비 20%에도 미치지 못하고 있는 실정이다.³⁵⁾ 게다가 판결 전 조사 요구는

31) 이상한, “소년형사사건에서 양형조사의 합리적 운영방안”, 형사정책 제28권 제3호, 2016, 133면.

32) 강호성, “판결전조사제도의 활성화 및 전문성 강화방안”, 보호관찰 제14권 제2호, 2014, 194면.

33) 강호성, “판결전조사제도의 활성화 및 전문성 강화방안”, 205면.

34) 법원행정처, 법원실무제요(보급판), 366면.

35) 다만, 통계의 경우 판결 전 조사는 “건”으로 집계하고 있어서, 판결 전 조사의 대상이 된 피고인의 인원수는 파악되지 않는다.

제1심뿐만 아니라 항소심에서도 할 수 있으므로, 실제 판결 전 조사가 이루어진 비율은 더욱 낮을 것으로 추정된다. 제대로 된 판결 전 조사 없이 부정기형에 대한 합리적인 양형이 이루어질 수 있을지 의문이다.

〈소년 대상 판결 전 조사 현황〉

연도 \ 구분	판결 전 조사(건)	재심 재판인원(명)	판결 전 조사 비율(%)
2015	698	3,516	19,9
2016	592	3,242	18,3
2017	476	2,716	17,5
2018	513	2,837	18,1
2019	557	3,036	18,3

출처: 법무부 범죄예방정책국 보호관찰과(2020).

3. 형 집행의 실태

가. 처우에 있어서의 문제점

징역 또는 금고형을 선고받은 소년은 소년교도소에 수용함을 원칙으로 하며, 일반교도소에 수용하는 경우에는 분리된 장소에 수용한다(「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률(이하, 형집행법)」 제11조, 제13조). 다만, 소년교도소에 수용 중에 19세가 된 경우에도 교육·교화프로그램, 작업, 직업훈련 등을 실시하기 위하여 특히 필요하다고 인정되면 23세가 되기 전까지 계속하여 수용할 수 있다(형집행법 제12조 제3항). 소년교도소에서의 교정교육은 학과교육, 직업훈련, 생활지도, 교화활동 등으로 구분할 수 있는데, 교도소장은 의무교육을 받지 못한 수형자에 대하여는 본인의 의사·나이·지식정도, 그 밖의 사정을 고려하여 그에 알맞게 교육하여야 하므로(형집행법 제63조 제2항), 성인에 비하여 교육의 중요성이 강조된다. 또한 2007년 4월 법무부·NHN엔터테인먼트·게임이용자보호센터의 업무협약을 시작으로 소년 수용자 심리치료 프로그램을 별도로 운영하고 있다.³⁶⁾

그런데 소년수형자는 성인수형자와 분리하여 처우되고 있을 뿐, 정기형과 구별되는 부정기형만의 고유한 처우방식이 따로 존재하는 것은 아니다. 그마저도 19세에 임박한 시점에서 부정기형이 확정된 수형자의 경우에는 23세가 지나면 더 이상 소년교도소에 수용할 수 없기 때문에 정기형을 선고받은 성인 수형자들과 함께 생활하게 된다. 또한 행형실무에서는 장기가 2년 이하인 경우 장기를 기준으로 교정계획을 수립하고 있다고 한다.³⁷⁾ 부정기형의 입법취지에 부합되기 위해서는 단기를 기준으로 교정교육이 진행되어야 할 것인데, 이와 같이 처우에 있어서 정기형과 아무런 차이를 발견할 수 없다면 굳이 부정기형을 선고할 필요가 있는지 의문이다.

나. 시설 내 수용의 장기화로 인한 단기형의 무의미화

부정기형의 가장 큰 의의는 사실 조기에 수형자를 석방하는 데에 있다. 소년법이 의도한 대로 단기를 기준으로 가석방이 이루어진다면, 정기형에 비하여 수용처우가 성공적으로 이루어져 사회 내 처우로 연계하였음을 의미하고, 가석방에 있어서 정기형과의 차이가 없다면 부정기형이 제 기능을 담당하지 못하였음을 나타낼 것이다. 마찬가지로 의미에서 집행종료결정은 부정기형의 완벽한 목적 달성을 나타내는 징표로 이해될 수 있다. 단기 경과 후 더 이상의 처우가 필요 없을 정도로 개선교화가 이루어졌다는 판단이 있을 때에만 집행종료결정이 이루어질 것이기 때문이다.

이러한 점을 염두에 두고, 아래의 형 집행 현황을 살펴보면, 2019년 석방된 소년수형자 57명 중 만기석방은 37명(64.9%), 가석방이 11명(19.3%), 특별사면·형집행정지·사망·노역종료 등을 포함하는 기타가 9명(15.8%)이었음을 확인할 수 있다. 수형자의 대부분이 부정기형을 선고받은 자임을 감안할 때, 형 집행의 상황은 부정기형의 성패를 가늠하는 중요한 잣대가 된다. 그중에서도 만기석방의 비율이 높다는 사실은 곧 부정기형에 의한 교정교육의 실패를 의미한다. 소년법과 보호관찰법의 취지에도 불구하고, 교육과정에서의 규율위반이 빈번하여 생활 태도가 불량하고 재범 위험성이 해소되지 않아 부득이하게 만기석방을 할 수밖에 없었을 것이기 때문이다. 소년수형자의 가석방 비율은 오히려 성인의 가석방 비율보다도 낮는데,³⁸⁾ 이러한 충격적인 결과는 부정기형이 소년에 대

36) 법무부 교정본부, 교정통계연보, 2020, 165면.

37) 정현미, “소년법 제제의 분석과 검토”, 소년보호연구 제27호, 2014, 155면.

한 특별처우로서의 기능을 제대로 하지 못하고 있음을 확연히 드러내고 있는 것이다. 또한 가석방이 이루어진 때에도 어느 시점에서 가석방을 한 것인지 통계상 확인할 수는 없지만, 과연 단기를 기준으로 가석방 허가가 이루어지고 있는지 의심스럽다. 조금 오래된 자료이긴 하나, 행형실무에 따르면 가석방된 소년의 평균 수용기간은 단기의 85%이고 대개 장기의 2분의 1 이상이어서 성인과 비교하여 큰 차이가 없다는 지적이 제기된 바 있기 때문이다.³⁹⁾ 그렇다면 장기 만료 전에 가석방 기간이 종료되는 경우는 거의 없을 것이다(소년법 제66조). 게다가 입법자의 기대와는 달리 집행종료는 최근 수년간 단 한차례도 이루어진 바가 없어서, 소년법 제60조 제4항은 이미 예견된 바와 같이 희망 고문만을 안겨주는 사문화된 조항임이 입증되었다. 이렇듯 부정기형을 선고받은 경우 합리적으로 예상되는 형은 오히려 장기에 가깝다고 할 수 있고, 부정기형에서 단기를 선고하는 의미는 반감될 수밖에 없다.

〈소년수형자 석방사유별 인원〉

석방사유 연도	계	가석방	집행종료결정	형기종료	기타
2016	94 (100.0)	9 (9.6)	-	64 (68.1)	21 (22.3)
2017	83 (100)	10 (12.0)	-	38 (45.8)	35 (42.2)
2018	67 (100)	5 (7.5)	-	43 (64.2)	19 (28.4)
2019	57 (100)	11 (19.3)	-	37 (64.9)	9 (15.8)

출처: 법무부, 법무연감(2020).

38) 교정통계연보에 따르면 기타를 제외한 형기종료와 가석방만을 놓고 비교할 때, 2019년 성인의 가석방률은 27.9%, 소년의 가석방률은 22.9%이다.

39) 오영근·최병각, 부정기형제도에 관한 연구, 51면.

V. 소년에 대한 형벌의 재설계

1. 소년법의 목적에 맞는 부정기형의 개선: 부정기형의 유지를 전제로

가. 판결 전 조사 의무화

판결 전 조사제도는 대상자의 인격에 내포되어 있는 범죄의 위험성을 예측한 후 이를 양형이나 처우의 결과에 반영함으로써 재범방지와 사회복귀를 유도하는 데에 활용되므로,⁴⁰⁾ 소년에 대한 양형은 물론, 형 집행 전반에 걸쳐 중요한 기능을 담당하게 된다. 그 중에서도 양형의 합리화가 판결 전 조사의 핵심적인 기능일 텐데, 보호관찰법은 판결 전 조사를 형의 집행유예에 따른 보호관찰, 사회봉사 또는 수강명령을 선고하기 위한 조사로 자리매김하고 있다(보호관찰법 제19조 제1항). 이는 집행유예의 가능성이 희박한 살인사건 등에서도 실질적으로 양형결정을 위한 성격으로 판결 전 조사제도가 운영되고 있는 현실과 괴리되는 측면이 있다. 보호관찰법을 개정하여 판결 전 조사의 양형조사로서의 성격을 보다 분명히 규정할 필요가 있을 것이다.

특히 소년의 형사재판의 경우 소년부 송치를 제외하면 대부분 실형선고가 예상되므로 판결 전 조사를 의무화할 필요가 있다. 판결 전 조사의 중요성은 비단 부정기형의 선고에 한정된 문제는 아니지만, 장기와 단기를 구분하여 선고해야 하는 부정기형에 있어서는 전문적 식견이 더욱 요구된다는 점에서 판결 전 조사의 중요성이 보다 부각된다. 그럼에도 불구하고 현행 판결 전 조사는 어디까지나 재량사항에 불과하다. 이 점을 개선하기 위하여 소년법 제56조를 개정하여 조사관 또는 보호관찰소의 장에게 양형에 필요한 사항을 조사하도록 요구하는 것을 의무화하거나, 보호관찰법 제19조 제1항에 단서를 추가하여 소년 형사사건에서의 의무적 조사를 규정하는 방법을 생각해 볼 수 있다.

한편, 사실인정과 양형절차가 구분되어 있지 않은 우리의 형사소송절차를 고려할 때, 판결 전 조사(양형조사)의 의무화가 무죄추정의 원칙에 반할 수 있다는 비판도 제기될 수 있을 것이다. 하지만 소년보호절차 또는 형사절차에서도 조사관 조사(소년법 제11조), 전문가의 진단(동법 제12조), 임시조치에 의한 위탁조사(동법 제18조), 검사의 결정전조

40) 강호성, “판결전조사제도의 활성화 및 전문성 강화방안”, 192-193면.

사제도(동법 제49조의2)가 운영되고 있고, 재량이나 의무이냐에 따라 판결 전 조사의 성격 자체가 달라지는 것도 아니므로 이러한 개정이 곧바로 무죄추정 원칙의 위반 문제로 연결되는 것은 아니다.

나. 법관의 광범위한 재량의 통제

부정기형에서 논란이 되는 장·단기의 기준 설정을 법관의 광범위한 재량에만 맡겨두는 문제 역시 시정되어야 한다. 구체적으로는 입법을 통한 통제 방식과 양형기준을 제시하는 방법을 생각해 볼 수 있다.

먼저, 소년법 제60조를 개정하여 부정기형의 선고기준을 명확히 하는 방안이다. 유사한 입법례로 일본의 경우 2014년 부정기형은 행위책임의 범위 내에서 일반예방목적과 특별예방 목적을 추구하는 제도라는 전제하에, 부정기형의 장기는 행위책임의 관점을 중시하여 상한을 획정하는 역할을 하고 단기는 특별예방을 중시하여 정하여야 한다는 점을 분명히 한 소년법 개정을 단행하였다.⁴¹⁾ 즉 부정기형의 장기와 단기 모두 “처단하여야 할 형의 범위 내에서” 정하도록 하면서, “소년의 개선생생의 가능성, 그 밖의 사정을 고려하여 특별히 필요가 있는 때”에는 처단형의 하한을 하회하는 것도 허용하였다.⁴²⁾ 또한 장기와 단기의 폭에 대해서도 장기를 먼저 정한 다음 장기의 2분의 1(장기가 10년을 하회할 때에는 장기에서 5년을 감한 기간)을 하회하지 않는 범위 내에서 단기를 정하도록 하여 장·단기 폭의 한도를 규정하였다.⁴³⁾ 장기와 단기를 정하는 순서를 명시하고 장·단기 폭의 범위를 한정한다면, 형의 기준 설정에 관한 논란을 종식시킬 수 있을 것이다. 또한 처단형을 하회하는 단기를 선고할 수 있도록 하면서 소년감경규정(소년법 제60조

41) 中村功一·榑清隆, “少年法の一部を改正する法律について”, 法曹時報66卷8号, 2014, 64면.

42) 田宮裕·廣瀬健二, 注釈少年法(第4版), 有斐閣, 2017, 500면.

43) 일본 소년법 제52조(부정기형) ① 소년에 대하여 유기의 징역 또는 금고로써 처단하여야 할 때에는 처단하여야 할 형의 범위 내에서 장기를 정함과 동시에 장기의 2분의 1(장기가 10년을 하회할 때에는 장기에서 5년을 차감한 기간. 제2항에서도 동일)을 하회하지 않는 범위 내에서 단기를 정하여 이를 언도한다. 이 경우 장기는 15년, 단기는 10년을 초과할 수 없다.

② 전항의 단기에 관하여는 동항의 규정에도 불구하고, 소년의 개선생생의 가능성, 그 밖의 사정을 고려하여 특히 필요한 때에는 처단하여야 할 형의 단기의 2분의 1을 하회하지 않고 장기 2분의 1을 하회하지 않는 범위 내에서 이를 정할 수 있다. 이 경우에는 형법 제14조 제2항의 규정을 준용한다.

③ 형의 집행유예를 언도할 경우에는 전 2항의 규정은 적용하지 않는다.

제2항)을 삭제한다면, 이중평가금지 원칙의 문제도 일거에 해결할 수 있다.

다음으로, 양형기준을 새로이 마련하여 피고인이 소년인 경우에도 이를 적용하도록 하는 방안도 고려해 볼 만하다. 개별 특성을 중시할 필요가 있다고 하여 일단의 기준 자체가 무의미한 것은 아니다. 성인 피고인 역시 양형의 장면에서는 책임과 예방의 관점이 투영되는 것은 마찬가지인데, 단지 소년이라는 이유만으로 양형기준을 배제하는 것은 타당하지 않다. 소년이 피고인인 사건에서는 장기와 단기형을 결정하여야 하므로 보다 지난하고 복잡한 양형요소에 대한 고려가 있어야 할 것인데, 그러한 모든 요소들에 대한 발굴과 판단을 오로지 법관의 재량에만 맡기는 것은 비합리적일 뿐만 아니라 사법신뢰를 저해하는 결과로 이어질 수 있다. 소년의 인격과 환경에 관한 정치한 양형요소들을 새로이 발굴하여 유형회함으로써 예측가능성을 높이고 실질적인 양형에 도움을 줄 수 있도록 하는 것이 오히려 타당한 방향일 것이다.

다. 단기 도달시 가석방 원칙의 명문화

부정기형을 정당화하려면 무엇보다도 형집행에 있어서의 차별성과 조기 석방의 가능성이 인정되어야 한다. 소년의 건전한 성장은 사회복귀를 통하여 이루어질 수 있으므로, 가급적 시설 내 처우보다는 사회 내 처우의 가능성을 높이는 것이 필요하다. 부정기형 제도를 계속 유지하려면, 소년법 제65조와 보호관찰법 제23조를 개정하여 단기의 3분의 1이 지난 시점부터 가석방이 가능하도록 하되, 단기에 도달한 시점에서는 수용처우가 필요하다고 인정되는 특별한 사유가 없는 한 가석방을 원칙적으로 허가하도록 하여 조기 석방을 제도적으로 보장할 필요가 있다. 단기 도달시 가석방 원칙을 선언하여야만 행형의 실무에서 단기를 기준으로 실질적인 처우계획을 수립할 것이고, 부정기형이 규범력 있는 형벌로서의 기능을 다할 수 있을 것이기 때문이다.

이러한 입법이 이루어지면, 조기 석방을 우려한 단기형 선고의 인상 현상, 가석방 기간 중 재범에 대한 우려, 성인과 형벌의 불균형 문제 등의 부작용도 발생할 수 있을 것이다. 하지만 이러한 부작용을 우려한다면 애초에 부정기형을 폐지하는 것이 타당할 것이지, 현재의 위선적인 부정기형 제도를 방지하는 것이 해결책은 아닐 것이다. 가석방이 본래 사회 내 처우를 통하여 원활한 사회 적응과 복귀를 촉진하기 위한 제도라고 본다면, 가석방 시기를 늦추는 것보다는 비교적 장기간의 보호관찰기간을 확보하여 지도·

감독·원호를 하는 것이 범죄인의 진정한 사회 적응 및 복귀에 도움이 될 것이다. 보호관찰 기간 동안 성적이 양호할 때에는 보호관찰을 임시해제하거나(보호관찰법 제52조), 형의 집행을 종료하는 등의 방법으로 제도를 운용한다면(동법 제50조), 부정기형의 도입취지에 부합하는 운용이 가능할 것이다.

2. 부정기형 폐지를 통한 정기형으로의 일원화 검토

부정기형 제도가 구조적·실무적으로 많은 문제점을 내포하고 있다면, 부정기형을 폐지하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 물론 부정기형의 폐지를 직접 주장하기보다는 부정기형의 문제점을 보완하거나, 나아가 부정기형의 요건을 삭제하여 부정기형의 대상 범위를 확대하지는 주장이 대세를 이루고 있는 듯하다.⁴⁴⁾ 하지만 재판보다는 형의 집행 단계가 처우의 효과성을 판단하는 데에 보다 적합하므로, 굳이 난해한 양형과정을 거쳐 부정기형을 선고하기보다는 부정기형을 폐지하고 자유형을 정기형으로 일원화하는 것이 여러 부작용들을 최소화할 수 있는 좋은 방안 중 하나임은 분명하다. 일반적인 자유형도 가석방이 가능하므로 사실상 운용방식에 있어서는 부정기형의 형태를 띠고 있을 뿐만 아니라, 부정기형을 처음 도입한 때와는 달리 지금은 보호관찰이 활성화되어 있어서 정기형을 통해서도 부정기형이 의도하는 효과들을 그대로 거둘 수 있다.

또한 부정기형 제도를 도입하였던 국가들에서도 부정기형을 이미 폐지하였거나 폐지하지는 주장이 강력히 대두되고 있다. 먼저, 독일에서는 석방시기의 불확실성, 인권침해의 문제가 제기되어 부정기형이 실무상 거의 활용되지 않다가 1990년 소년법원법 개정을 거쳐 부정기형이 폐지되었다.⁴⁵⁾ 미국에서도 1970년대 개선·사회복귀처우에 대한 재범방지의 유효성 및 경제성에 대한 회의, 형벌이라는 강제적 제도하에서 이루어지는 개선·사회복귀이념 추구에 따른 범죄자 인권의 부당한 침해, 차별적인 범죄의 정의 및 적용의 문제 등이 지적되어 부정기형의 근거가 된 개선·사회복귀이념에 대한 비판론이 강하게 제기되었다.⁴⁶⁾ 그 결과 부정기형을 폐지하는 주들이 늘어났으며,⁴⁷⁾ 1984년 양형개

44) 오영근·최병각, 부정기형에 관한 연구, 89-97면; 박찬걸, “소년형사사건의 심판에 있어서 특례조항에 대한 검토 - 소년법 제56조 내지 제67조를 중심으로 -”, 소년보호연구 제18호, 2012, 7면.

45) 오영근·최병각, 부정기형제도에 관한 연구, 28-29면.

46) Robert Martinson, “What Works? - Questions and Answers about Prison Reform”, The Public

혁법(Sentencing Reform Act)이 통과되어 연방 차원에서는 부정기형을 폐지하였다.⁴⁸⁾ 영국 역시 2012년 「범죄자 법률지원·양형 및 처벌법(Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012)」의 제정으로 부정기형을 폐지하였다.⁴⁹⁾ 일본의 경우 소년법에서 부정기형 제도를 규정하고는 있지만, 재판원제도에서의 양형 곤란⁵⁰⁾, 형의 종료를 앞당기는 문제에 대한 일반 시민의 지지 문제⁵¹⁾, 정기형에 가까운 행형 운용 및 형의 일부 집행유예와 가석방의 문제⁵²⁾ 등을 이유로 부정기형을 폐지하지는 주장이 강력히 주장되고 있다. 소년의 형사사건도 국민참여재판으로 진행될 수 있고, 가석방의 운용에서 여러 문제가 발생하고 있는 점을 감안할 때, 이들 주장은 우리나라의 상황에서도 타당한 측면이 있다.

한편, “소년”의 해석론에 관한 문제이기도 하지만, 행위 당시 소년이었던 자가 재판시에 19세가 되었다고 하여 부정기형을 선고할 수 없다고 하는 것이 부정기형의 취지에 부합하는지 의문이다. 상소에 따른 불이익변경금지 원칙의 문제도 바로 여기서 발생하는 데, 19세에 이른 시점에서 개별처우나 특별예방의 필요성이 갑자기 사라졌으니 부정기형을 통한 처우는 불필요하다라는 논리는 상식적이지 않다. 이는 부정기형이 확정된 이후 형의 집행 과정에서 성인이 되더라도 그대로 부정기형이 유지되는 것과도 모순된다. 따라서 형사사건에 있어서는 행위시를 기준으로 소년 연령을 해석하여 재판시 연령과 상관없이 부정기형을 선고하도록 하든가, 아예 소년의 부정기형을 폐지하여 문제의 근원을 제거하는 것이 합리적인 것이다. 이와 같이 부정기형의 맹점을 해결하기 곤란하다면, 부정기형의 폐지도 선택지 중의 하나로 진지하게 고려해 볼 만하다.

Interest(35), 1974, pp.22-54; 小西曉和, “少年に対する不定期刑についての刑事政策論的考察(2)”, 早稲田法學90卷4号, 2015, 2-3면. 미국의 제도에 관한 일반적인 논의는, 송문호, “미국의 부정기형에 관한 연구”, 형사정책 제16권 제2호, 2004, 245-264면.

47) 현재 33개의 주에서 부정기형제도를 유지하고 있다고 한다(Alison Lawrence, Making Sense of Sentencing: State Systems and Policies, National Conference of State Legislatures, 2015, p.4.)

48) Lisa M. Seghetti, Federal Sentencing Guidelines: Background, Legal Analysis, and Policy Options, CRS Report for Congress, 2009, p.4.

49) Andrew Ashworth, Sentencing and criminal justice(6th ed.), Cambridge, 2015, p.238.

50) 角田正紀, “少年刑事事件を巡る諸問題”, 家庭裁判月報58卷6号, 2006, 19-20면.

51) 八木正一, “少年の刑事処分に關する立法論的覺書—裁判員裁判に備えて”, 小林充先生·佐藤文哉先生古稀祝賀刑事裁判論集刊行會編, 小林充先生·佐藤文哉先生古稀祝賀刑事裁判論集(上卷), 判例タイムズ社, 2006, 640-641면.

52) 太田達也, “不定期刑廢止論—仮釈放の観点から”, 1-33면.

VI. 결론

부정기형 제도는 특별예방에 기대를 걸고 도입된 제도이기는 하지만, 구조적인 설계 자체가 잘못되어 있을 뿐만 아니라 재판이나 행정 실무에 있어서도 의도했던 성과를 찾아보기 어렵다. 어쩌면 아무도 관심을 가지지 않은 채 부정기형 제도가 그동안 큰 고민 없이 시행되어 왔다고 표현하는 것이 보다 정확한 표현일지 모른다. 양형조사의 미비, 일관성 없고 예측 불가능한 양형으로 인한 소년의 법적 지위 불안, 정기형과 차별성 없는 형의 집행, 조기 석방의 부재 등 부정기형 제도의 난맥상은 열거하기도 벅거울 정도이다.

부정기형의 적용 대상은 비행성이 상당히 진행되었거나 사회의 이목을 집중시킨 범죄를 저지른 소년들이라는 점에서 동 제도를 지금과 같이 그대로 방치하여서는 안 된다. 판결 전 조사의 의무화, 법관의 광범위한 재량의 통제, 단기 도달시 가석방 원칙의 명문화 등 부정기형 제도의 존치를 전제로 한 제도 개선은 물론 부정기형의 폐지까지 테이블 위에 올려놓고, 형사제재의 실효성 및 처우의 효과성을 높이기 위한 전면적인 제도의 재검토가 필요한 시점이다. 더 이상 여러 문제들과 현실을 외면한 채 부정기형은 소년의 특별예방을 위하여 도입된 제도라는 설명을 반복하면서, 마치 실존 자체가 불확실한 아틀란티스 대륙을 찾아 나침반도 없이 항해하며 곧 목적지에 도착할 것이라는 근거 없는 자기 최면을 되풀이하는 행태는 그만두어야 할 것이다.

참고문헌

1. 국내 문헌

- 강호성, “판결전조사제도의 활성화 및 전문성 강화방안”, 보호관찰 제14권 제2호, 2014.
- 김 혁, “경찰의 경미범죄 처리실무에서의 법적 논쟁에 관한 고찰”, 경찰법연구 제14권 제1호, 2016.
- _____, “부정기형과 불이익변경금지의 원칙 - 대법원 2020. 10. 22. 선고 2020도4140 전원합의체 판결을 중심으로 -”, 형사법연구 제33권 제1호, 2021.
- 김혜경, “피해자 관련적 양형인자에 대한 비판적 고찰”, 피해자학연구 제26권 제2호, 2018.
- 김혜정, “현행 양형기준상 양형인자로서의 합의(처벌불원)에 관한 제문제”, 사법 제1권 제45호, 2018.
- 대검찰청, 범죄분석, 2020.
- 박찬걸, “소년형사사건의 심판에 있어서 특례조항에 대한 검토 - 소년법 제56조 내지 제67조를 중심으로 -”, 소년보호연구 제18호, 2012.
- 법무부 교정본부, 교정통계연보, 2020.
- 법무부, 법무연감, 2020.
- 법원행정처, 법원실무제요(보급판), 2014.
- 법원행정처, 사법연감, 2015-2020.
- 송문호, “미국의 부정기형에 관한 연구”, 형사정책 제16권 제2호, 2004.
- 양형위원회, 양형기준, 2021.
- 오영근·최병각, 부정기형제도에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 1993.
- 이상한, “소년형사사건에서 양형조사의 합리적 운영방안”, 형사정책 제28권 제3호, 2016.
- 정숙희, “소년법상 상대적 부정기형제도에 대한 소고”, 법조 제729호, 2018.
- _____, “양형기준에서 일반양형인자의 실효성 검증 및 효율성 제고 방안”, 형사법의 신동향 제62호, 2019.

정신교, “소년형사법에 대한 현행 부정기형의 문제점과 개선방안”, 경찰학논총 제13권 제4호, 2018.

정현미, “소년법 제재의 분석과 검토”, 소년보호연구 제27호, 2014.

최병각, “소년감경의 적용요건과 소송법적 효과”, 형사법연구 제12호, 1999.

2. 영미 문헌

Alison Lawrence, Making Sense of Sentencing: State Systems and Policies, National Conference of State Legislatures, 2015.

Andrew Ashworth, Sentencing and criminal justice(6th ed.), Cambridge, 2015.

Burker Foster, Corrections: The Fundamentals, Pearson Prentice Hall, 2006.

Lisa M. Seghetti, Federal Sentencing Guidelines: Background, Legal Analysis, and Policy Options, CRS Report for Congress, 2009.

Robert Martinson, “What Works? - Questions and Answers about Prison Reform”, The Public Interest(35), 1974.

Todd R. Clear & George F. Cole & Michel D. Reisig, American Corrections(10th ed.), Wadsworth, 2013.

3. 일본 문헌

角田正紀, “少年刑事事件を巡る諸問題”, 家庭裁判月報58卷6号, 2006.

小西曉和, “少年に對する不定期刑についての刑事政策論的考察(1)”, 早稻田法學90卷3号, 2015.

_____, “少年に對する不定期刑についての刑事政策論的考察(2)”, 早稻田法學90卷4号, 2015.

小川太郎, 刑事政策論講義, 法政大學出版局, 1975.

田宮裕·廣瀬健二, 注釋少年法(第4版), 有斐閣, 2017.

中村功一·櫛清隆, “少年法の一部を改正する法律について”, 法曹時報66卷8号, 2014.

泉二新態, “不定期刑の執行に就て”, 刑政36卷3号, 1923.

太田達也, “不定期刑廢止論—仮釋放の視点から”, 法學新報125卷11・12号, 2019.

八木正一, “少年の刑事處分に關する立法論的覺書—裁判員裁判に備えて”, 小林充先生・佐藤文哉先生古稀祝賀刑事裁判論集刊行會編, 小林充先生・佐藤文哉先生古稀祝賀刑事裁判論集(上卷), 判例タイムズ社, 2006.

A Review of the Indeterminate Sentence under the Juvenile Act

Kim, Hyeok*

Although the indeterminate sentence was introduced with the expectation of special prevention, it is not only structurally misdesigned, but it also fails to produce the intended results in trial or practice. Perhaps it is more accurate to say that the indeterminate sentence has been implemented without much consideration. There are too many problems with the indeterminate sentence, such as lack of a presentence investigation, anxiety over the young offender's legal status due to inconsistent and unpredictable sentencing, execution of sentence without distinction from determinate sentence, and the absence of early release.

The system should not be left as it is, given that the indeterminate sentence is subject to young offenders with considerable delinquency or who have committed crimes that can attract public attention. It is time for a full-scale review of the system to increase the effectiveness of criminal sanctions and the effectiveness of treatment. Specifically, the indeterminate sentence shall be improved through the mandatory presentence investigation, the control of judges' discretion, and the stipulation of the principle of early parole. Alternatively, the abolition of the indeterminate sentence shall also be considered.

❖ key words: Indeterminate sentence, Special prevention, Presentence investigation, Parole, Sentencing guidelines

투고일 : 8월 24일 / 심사일 : 9월 30일 / 게재확정일 : 9월 30일
--

* Professor, Department of Law, Pukyong National University.

경찰 신뢰 영향요인에 관한 메타분석 연구

장재성*

국 | 문 | 요 | 약

현대 행정에서 권력의 주체인 국민의 신뢰는 매우 중요한 요소이며, 공권력을 대표하는 기관인 경찰의 경우 그 중요성이 더욱 절실하다. 관련하여 학계에서 경찰 신뢰에 관한 다양한 연구를 실시해 온 결과, 우리나라 경찰의 신뢰에 영향을 미치는 다양한 요인들이 발견되었으나, 개별적 접근 외에 경찰 신뢰에 관한 종합적이고 체계적인 분석은 미흡하였다. 이에 본 연구에서는 메타분석을 활용하여 국내외 경찰 신뢰에 관한 연구들 체계적으로 정리하는 한편, 통계적 재분석을 통해 유의미한 시사점을 도출하고자 하였다. 구체적인 메타분석 방법은 사회과학 분야의 메타분석에서 자주 활용되는 상관계수(r)를 활용한 평균효과크기 추정 방법을 사용하였다. 분석대상 연구는 국내 경찰 신뢰에 대한 양적 연구 41편으로, PRISMA 방법에 따라 체계적으로 검색, 선정하였다. 먼저 기존 연구의 변수들을 정리한 뒤 이론적 배경과 성격들을 고려하여 변수들을 인구통계학적 요인, 도구적 시각 요인, 표현적 시각 요인, 개인 가치관 요인, 경찰 공정성 요인, 경찰관의 태도 요인으로 범주화하여 각 범주의 평균효과크기를 산출하였다. 이어 각 범주별 세부 변수들에 대한 평균효과크기를 추정하고, 각 연구의 출간연도 및 경찰 신뢰 측정 방식(단일 문항 / 복합 문항)을 조절변수로 하여 메타회귀분석을 실시하였다. 주요 연구결과는 다음과 같다. 영향요인의 범주 중 우리나라 경찰 신뢰에 가장 큰 효과크기를 나타낸 것은 경찰 공정성 요인이었으며, 개인 가치관 요인, 인구통계학적 요인의 효과크기는 매우 미미한 것으로 분석되었다. 세부 변수 중에서는 경찰 효과성 인식과 경찰 공정성, 친절성과 청렴성의 효과크기가 크게 나타났다. 이러한 연구결과는 경찰 신뢰 제고를 위한 정책수립 시 시민 개개인의 특성을 고려한 정책보다는 경찰 효과성과 공정성에 대한 전반적 인식을 제고하고, 일선에서 시민과 접하는 경찰관들의 태도를 개선하는데 우선 순위를 두어야 한다는 것을 시사한다.

DOI : <https://doi.org/10.36889/KCR.2021.9.30.3.31>.

❖ 주제어 : 경찰 신뢰, 메타분석, 경찰 공정성, 경찰 효과성, 효과크기

* 경찰대학 경찰학과, 고려대학교 행정전문대학원 박사과정 E-mail: jjs3339@p;olice.go.kr

I. 들어가는 말

현대 행정에 있어 국민의 신뢰는 행정의 자발적 협조와 성실한 세금납부, 유능한 인재의 공직 유입 등 국정 전반에 긍정적 영향을 미치기 때문에 매우 중요하다(장용진, 2013). 특히, 국민의 생명, 재산의 보호, 사회질서 유지를 임무로 하며, 공권력을 그 수단으로 사용하는 경찰의 경우 권력의 주체인 시민들의 신뢰가 더욱 중요한 의미를 가진다(홍승표·라광현, 2019; Nix et al, 2015). 다수의 선행연구들은 경찰에 대한 국민의 신뢰는 경찰 정당성을 강화하여 시민들의 법준수 의지를 제고하고, 시민들이 자발적으로 경찰활동에 협력하게 하는 원동력으로 작용한다고 밝히고 있다(Sampson & Bartusch, 1998; Brown & Benedict, 2002; Skogan, 2009; Tyler, 2004; Taylor & Lawton, 2012). 반면, 경찰에 대한 시민들의 불신은 경찰의 법 집행력에 부정적 영향을 미치며 범죄 예방능력을 저해하는 요인으로 작용한다(Brown & Benedict, 2002; 황의갑·한성일, 2016).

경찰에서도 신뢰의 중요성을 인지하고 이를 제고하기 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 경찰역사 바로 세우기를 통해 경찰의 뿌리에 대한 부정적 인식을 개선하고, 수사구조 개혁과 자치경찰제 도입을 통해 경찰에 견제와 균형의 원리 실현에 주력하고 있을 뿐만 아니라, 수사심사관, 영장심사관 제도를 통해 수사에 관한 내부통제를 강화하는 한편, 외부 전문가가 참여하는 「경찰수사정책위원회」도 신설하였다(경찰백서, 2020). 하지만 이러한 노력에도 불구하고 학계에서는 저조한 경찰 신뢰에 대한 문제제기가 지속되고 있으며(이미정, 2013; 정보성·이창배, 2018; 조준택, 2020), 실제 국민들을 대상으로 한 인식조사에서도 경찰은 정부기관 중 최하위 수준의 신뢰도를 기록하고 있는 실정이다.¹⁾

이를 개선하고자 국내 학계에서도 경찰 신뢰 영향요인에 대한 경험적 연구를 활발히 진행해왔다. 초기 연구들은 성별, 연령, 교육수준 등의 인구통계학적 변인이나(Correa et al., 1996; 이현수, 1999; 유영현·신성식, 2008), 경찰 접촉 경험(주재진, 2008; 이재

1) 한국정책리서치가 2019년 발표한 기관신뢰도 발표결과에 따르면 경찰을 신뢰한다는 응답은 31%로, 국회(9%), 검찰(23%), 노조(30%)에 이어 최하위 수준이었으며(동아일보, 2019. 8.7. 자. ‘한국정책리서치, 기관·대인 신뢰도 조사발표, 금융기관 정부보다 더 신뢰’), 한국리서치의 2020년 조사에서는 경찰을 신뢰한다는 응답이 26%에 불과하였다(노컷뉴스, 2021. 2. 1.자, ‘신뢰 바닥난 공통 경찰... 믿어도 되나요’)

영, 2011; 김학범, 2015; 김수민·전용재; 2021)이 경찰 신뢰에 영향을 미치는지 밝히고자 하였다. 이후 서구학계를 중심으로 경찰 신뢰에 대한 개별적 연구들이 도구적 요인과 표현적 요인의 두 가지 시각으로 정리되면서 국내 연구 역시 이러한 이론적 모델을 기반으로 개별 변인들의 영향력을 검증하거나 양자의 영향력을 비교하는 방식을 중심으로 진행되었다(Jackson & Bradford, 2009; Skogan, 2009; 황의갑, 2013; 장현석, 2013; 장현석, 2014a; 황의갑·한성일, 2016; 안희찬·장현석, 2019; 김영수 2019; 이용일·장현석, 2020). 최근에는 경찰 정당성(legitimacy) 이론에서 파생된 절차적 공정성(procedural justice) 요인에 대한 연구도 지속되고 있으며(임창호·김영수, 2018; 홍승표·라광현, 2019), 국가간 경찰 신뢰 요인의 비교연구도 진행되고 있다(장현석, 2014b; 황의갑·한성일, 2016; 황의갑·홍명기, 2020).

위와 같은 개별 연구들이 경찰 신뢰 영향요인을 경험적으로 규명하였다는 이론적 의미는 물론, 이를 통해 실제 경찰 신뢰 제고를 위한 제도 개선에 기여하였음은 자명하다. 하지만, 일부의 요인, 특히 인구통계학적 요인들은 개별 연구에 따라 상반된 결과가 제시되고 있을 뿐만 아니라, 개별 연구의 단편적 결과만으로는 경찰 신뢰 영향요인에 대한 체계적이고 통일적인 분석결과를 제시하기 어렵다는 한계점도 존재한다. 이러한 선행연구의 한계극복을 위해 본 연구에서는 그간 국내에서 진행되어 온 경찰 신뢰에 관한 연구들을 대상으로 메타분석을 실시하고자 한다. 메타분석은 동일 주제에 대한 다양한 연구들을 체계적으로 종합, 분석하는 방법론으로(황성동, 2020), 개별 연구에서 확인된 효과 크기를 활용하여 통합된 효과 크기를 도출하는데 유용하며, 하위집단분석을 통해 개별 요인들의 영향력을 체계적으로 정리 및 비교할 수 있다(Pinquant & Sorensen, 2000; DiMatteo et al., 2007). 본 연구에서는 국내에서 일반적으로 사용되는 Hedges & Olkin의 메타분석방법을 적용한다(Hedges & Olkin, 1985; Borenstein et al., 2009; 황성동, 2020). 이 방식은 각 연구의 상관계수(r)를 Fisher's z 값으로 변환하여 통합한 뒤 다시 상관계수로 전환하여 제시하는 것이 특징이다.

본 연구는 연구목적 달성을 위해 다음과 같이 구성되었다. 먼저 제 2장에서는 경찰 신뢰에 대한 이론적 배경과 선행연구 결과들을 검토한다. 제 3장에서는 본 연구의 연구 자료 수집 절차와 메타분석 방법론에 대해 개략적으로 설명하고 제 4장에서 이에 따른 종합적 효과크기와 개별 변수의 효과크기 추정치를 제시한다. 이어 제 5장에서는 연구의

합의와 실천적 제언, 후속 연구 방향을 논의하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 경찰 신뢰의 의미

경찰 신뢰는 경찰에 대한 가치관, 태도, 인식, 효율성, 공정성 등을 포괄하는 광범위한 개념으로 일률적 정의가 쉽지 않기 때문에 경찰 신뢰에 대한 합의된 정의는 도출되지 않고 있다(Jackson & Sunshine, 2007). Sun et al.(2013)은 ① 경찰 신뢰를 경찰에 대한 시민들의 일반적 인식과 의견, ② 경찰에 대한 긍정적 태도나 평가 측면에서의 만족이나 정당성에 대한 인식, ③ 경찰의 성과나 활동의 결과에 대한 인식 3가지의 개념으로 구체화하였다. 이수창(2014)은 경찰 신뢰를 정부 신뢰 개념을 기초로 국민들의 경찰에 대한 긍정적인 태도 또는 경찰활동이 국민의 기대에 부합하는지에 대한 평가로 정의하였다. 이를 종합하면 경찰 신뢰는 경찰조직이나 경찰의 일련의 활동에 대해 시민들이 지지하고 만족, 수용하는 태도나 인식으로 정의할 수 있다(이재영, 2011)

경찰 신뢰는 권력의 주체인 시민들의 대리인으로서 경찰이 스스로의 역할을 잘 수행하고 있는지에 대한 주관적 평가지표임과 동시에(장현석, 2013), 실제 경찰에서 각 경찰관서의 평가 시 중요한 평가지표로도 활용되고 있다(황의갑, 2013; 조준택, 2020). 또한, 경찰 신뢰는 경찰 정당성의 근간이 됨은 물론 시민들의 경찰에 대한 지지와 자발적 협력의 원동력이 된다(Sunshine & Tyler, 2003; 홍승표·라광현, 2019; 이용일·장현석, 2020). 다시 말해 경찰 신뢰는 단순히 정당성 차원의 문제가 아니라 시민들의 지지와 협조, 자발적 순응을 유발함으로써 적은 비용으로도 효과적으로 치안을 유지할 수 있도록 하는 사회적 자원이라는 점에서 실천적으로도 그 의미가 크다고 하겠다.

한편, 선행연구에서 경찰 신뢰는 주로 시민을 대상으로 한 설문조사의 방식을 활용하여 측정되고 있는데, 주로 단일 문항 방식과 복합 문항 방식으로 구분할 수 있다. 단일 문항 방식은 ‘당신은 경찰을 얼마나 신뢰하십니까?’ 라는 형태의 단일 문항으로 경찰 신뢰를 측정하는 것이다(Jang et al., 2010; Cao et al., 2012; 장현석, 2013; 임창호·김영

수, 2018). 이에 비해 복합 문항 방식은 만족도, 공정성, 효율성 등에 대한 여러 질문을 종합하여 경찰 신뢰를 측정하게 된다.(Sunshine & Tyler, 2003; Ren et al., 2004; Jackson & Sunshine, 2007; 이재영, 2011; 황의갑·한성일, 2016; 노연상·임창호, 2017; 홍승표·라광현, 2019; 조준택, 2020; 홍승표, 2020; 김수민·전용재, 2021).

2. 경찰 신뢰 영향요인

가. 인구통계학적 요인

초기의 연구들은 응답 대상의 인구통계학적 요인 즉 성별, 연령, 교육수준, 결혼 여부, 수입, 거주지의 특성(농어촌 / 도시) 등이 경찰 신뢰에 영향을 미칠 것으로 예상하였다. 이후 인구통계학적 특성들은 대부분의 연구에서 통제 변수로 활용되면서 가장 빈번하게 연구되어 왔다.

인구통계학적 요인이 경찰 신뢰에 미치는 영향은 개별 연구에 따라 차이가 있으며, 일부 변수의 경우 상반되는 결과를 보이기도 한다. 성별의 경우 여성일수록 경찰에 대한 신뢰가 높다고 나타난 연구가 있는 반면(Cao & Zhao, 2005; Jang et al., 2010; 유영현·신성식, 2008; 류준혁, 2012; 장현석, 2014a), 일부 연구에서는 남성이 여성보다 경찰 신뢰가 높다고 보고하였으며(Correia et al., 1996), 유의한 영향이 없는 것으로 나타난 연구도 있다(이재영, 2011; 황의갑 2013; 송영남 외, 2015). 교육수준 역시 일관되지 않은 결과를 보이고 있으며(장현석, 2014b), 소득(수입) 역시 경찰 신뢰와 정적 상관관계를 가진다고 보고한 연구들이 있는 반면(조상현·최재용, 2015; 표정환, 2017; 전수민·전용재, 2021), 일부 연구에서는 부적 상관을 가지는 것으로 나타났다(장현석, 2014a; 이용일·장현석, 2020).

한편, 연령의 경우 대다수의 연구에서 나이가 많을수록 경찰에 대한 신뢰가 높게 형성되는 것으로 나타났다(Correia et al., 1996; 류준혁, 2012; 황의갑 2013; 장현석, 2014a; 장현석·김소희, 2015). 이는 40대 이상부터 기성세대로서 안정을 추구하는 보수적 경향을 가지게 되기 때문으로 분석된다(표정환, 2017).

나. 도구적 시각 요인

Jackson & Bradford(2009), Skogan(2009)은 개별적 연구에서 사용한 경찰 신뢰 영향요인들을 크게 도구적 시각과 표현적 시각으로 분류하였다(장현석, 2014b). 도구적 시각은 경찰 신뢰가 경찰 업무가 얼마나 효율적인지에 대한 평가의 도구로 활용된다고 보는 관점으로(장현석, 2013), 경찰활동의 성과가 곧 경찰에 대한 신뢰의 수준을 결정한다고 보는 시각이다(Skogan, 2009). 이 이론에 따르면 범죄피해 경험이나 높은 범죄율은 경찰의 신뢰를 저해하는 요인이 되며, 직접적 범죄피해 뿐만 아니라 범죄에 대한 두려움 역시 경찰 신뢰에 부정적 영향을 미치게 된다(Nix et al., 2015). 경찰과의 접촉 역시 경찰 신뢰에 영향을 미치는데 일반적으로 범죄신고, 합동순찰과 같은 자발적 접촉은 경찰의 신뢰에 긍정적 영향을 미치지만 체포나 불심검문, 교통단속과 같은 비자발적 접촉은 경찰에 대한 부정적 인식을 형성하는 것으로 가정된다(Huang & Vaughn, 1996). 한편, 시민들이 경찰이 순찰을 강화하고 있다고 인식하거나 효과적으로 경찰활동을 하고 있다고 인식하는 것은 경찰 신뢰를 향상시키는 요인이 된다(Merry et al., 2012).

도구적 시각 요인에 대한 개별 연구결과들을 살펴보면, 먼저 범죄피해 경험은 대체로 경찰에 대한 신뢰에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다(Cao et al., 1996; Ren et al., 2005; 장현석, 2014a; 강지현, 2016; 표정환, 2017). 반면 범죄피해 경험이 경찰 신뢰에 오히려 긍정적 영향을 미친다고 주장한 연구들도 다수 있는데, 이들은 범죄피해로 인해 경찰의 조력을 받은 경험으로 인해 경찰에 대한 긍정적 인식으로 연결되었을 것이라고 추론하고 있다(박영규, 2008; 황의갑, 2013; 황의갑 외 2016). 황의갑·홍명기(2020)은 범죄피해 경험을 직접적 경험과 간접적 경험으로 나누어 분석하였는데 직접적 범죄피해 경험은 경찰 신뢰에 부정적 영향을 미치지만, 간접 경험은 정적 영향을 미치는 것으로 나타났다.

높은 범죄율과 이로 인한 범죄의 두려움은 주로 경찰 신뢰에 부정적 영향을 미치는 것으로 확인되고 있다(Jang et al., 2010; Cao et al., 2012; Nix et al., 2015; 강지현, 2016; 장현석, 2014a; 황의갑 외 2016). 범죄 위험이 높을수록 지역주민은 경찰의 성과가 미흡하다고 판단하여 신뢰를 하지 않는다는 것이다. 반면, 일부 연구들은 반대의 결과를 나타내기도 하였다. 류준혁의 연구(2012)에서는 범죄에 대한 두려움이 경찰 신뢰를 높이는 것으로 나타났는데, 이에 대해 저자는 범죄에 대한 두려움이 클수록 경찰에 대한

의존도가 높아져 경찰에 대한 긍정적 인식이 강화되는 것으로 해석하였다.

경찰과의 접촉과 관련하여 신성식(2006)은 경찰과의 접촉이 경찰 신뢰와 정의 관계를 가진다고 하였으며, Scaglione & Condon(1980), Huang & Vaughn(1996)은 시민들의 자발적 경찰접촉은 경찰 신뢰를 향상시키는 요인으로 작용하지만, 비자발적 접촉은 부정적 인식을 강화하여 신뢰를 감소시킨다고 하였다.

한편, 가시적인 순찰이나 경찰활동에 대한 효과성 인식은 주로 경찰 신뢰도에 긍정적 영향을 주는 것으로 나타났다(Merry et al., 2012; 표정환, 2017; 유재두, 2018; 홍승표·라광현, 2019; 홍승표, 2020)

다. 표현적 시각 요인

표현적 시각 이론에서는 경찰 신뢰도에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 경찰의 성과나 효과성이 아니라 지역 시민들의 결속이나 사회적 질서, 도덕적 가치의 수호 수준이라고 설명한다(Jackson & Sunshine, 2007). 즉 시민들은 범죄피해나 범죄에 대한 두려움보다는 지역사회의 유대가 약화되고 무질서가 심화될 경우 경찰이 지역사회의 도덕적 가치를 수호하는데 실패했다고 보고 낮은 신뢰를 보이게 된다는 것이다. 이 이론에서는 지역 주민간의 유대와 신뢰, 공동체 의식과 비공식적 사회통제나 무질서의 수준, 활발한 지역 사회 경찰활동 등이 경찰 신뢰에 영향을 미치는 주요한 요인이라고 설명한다(조준택, 2020).

개별 선행연구들에서 지역사회 유대감, 비공식적 사회통제 수준, 지역 또는 대인 신뢰, 지역사회 경찰활동의 활성화는 대체적으로 경찰 신뢰와 강한 긍정적 상관관계를 보이는 것으로 나타났다(Cao et al., 1996; Ren et al., 2005; Jackson & Bradford, 2009; 황의갑, 2013; 장현석, 2014a; 표정환, 2017; 임창호, 2018; 황의갑 외 2020; 조준택, 2020). 이와 반대로 지역사회 무질서는 대체로 경찰 신뢰에 부적 영향을 미치는 것으로 나타났다(Cao et al., 1996; Jackson & Bradford, 2009; 류준혁, 2012; 강지현, 2016; 황의갑·한성일, 2016). 하지만 황의갑의 연구(2013)에서는 지역사회 무질서에 대한 인식이 경찰 신뢰에 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되기도 하였다.

위에서 설명한 도구적 요인과 표현적 요인 중 어느 요인이 경찰 신뢰에 더 큰 영향을 미치는지에 대해서도 많은 연구가 이루어졌다. 이와 관련된 다수의 연구들이 표현적 요

인이 도구적 요인에 비해 경찰 신뢰에 더 큰 영향을 준다는 연구결과를 제시하고 있다 (Merry et al., 2012; Nix et al., 2015; 황의갑, 2013; 장현석 2014a; 황의갑·한성일, 2016; 안희찬·장현석, 2019; 조준택, 2020).

라. 개인 가치관 요인

선행연구에 따르면, 시민 개개인의 가치관이나 삶에 대한 인식 역시 경찰 신뢰에 영향 요인으로 작용한다(장현석, 2013; 장현석, 2014a; 표정환, 2017). 즉 조사 대상의 삶에 대한 전반적인 만족도나, 인권의식, 사회적 불평등이나 부패정도에 대한 인식, 민주주의 제도에 대한 신뢰 정도, 정치적 성향 등에 따라 경찰 신뢰의 정도가 달라질 수 있다는 것이다.

개인의 가치관과 관련된 변수들에 대한 연구결과는 다음과 같다. 먼저 삶의 만족도는 다수의 연구에서 경찰 신뢰에 긍정적 영향을 미치는 것으로 확인되었다(장현석, 2013). 경찰업무와 밀접한 관련이 있는 인권존중 의식 역시 경찰 신뢰와 정의 관계를 나타냈다(장현석, 2013). 반면, 사회적 불평등에 대한 인식과 부패정도에 대한 인식은 경찰 신뢰도에 부정적 요인으로 작용하였다(장현석, 2014b). 민주주의에 대한 인식에 대한 연구결과는 매우 독특한데, Almond & Verba(1963) 연구에서 경찰 신뢰와 정의 관계를 가지는 것으로 분석되었으나, Cao et al.(2012)와 장현석·김소희(2015)의 연구에서는 경찰 신뢰는 U자형의 관계를 보이는 것으로 나타났다. 즉 민주주의가 매우 저조한 국가와 민주주의가 매우 잘 발달한 나라에서 경찰에 대한 신뢰가 높은 반면, 민주주의가 발전 과정에 있는 국가에서는 경찰 신뢰가 낮다는 것이다. 정치성향의 경우 주로 보수적인 성향을 가진 사람일수록 경찰에 대한 신뢰가 높게 나타났는데(Cao et al., 1998; Jang et al., 2010), 이는 경찰이 사회질서 유지와 법집행이라는 전통적이고 안전지향적 업무를 담당하고 있기 때문으로 해석할 수 있다(Jang et al., 2010).

마. 경찰 활동의 공정성 요인

최근 Tyler와 그의 동료들이 제안한 경찰 정당성 이론이 새로운 경찰활동의 모델로 부각되고 있다. 경찰 정당성 이론은 시민들이 법을 준수하고 경찰에 협력하는 근본적인

이유가 처벌이나 불이익에 대한 우려가 아니라 경찰활동의 공정성과 정당성이라고 설명한다. 즉 경찰활동이 절차적으로 공정하게 이루어진다면 시민들은 경찰이 정당하다고 인식하게 되고, 경찰이 정당하다고 인식할수록 법에 순응하며 경찰활동에 적극적으로 협조한다는 것이다(Tyler, 1990; Tyler & Sunshine, 2003; Resig et al., 2007). 이에 따르면 경찰의 절차적 공정성과 정당성은 법 준수와 협조의사 뿐만 아니라 경찰에 대한 만족감과 신뢰에도 긍정적 영향을 주게 된다(Tyler & Hou, 2002). 경찰 정당성 이론은 주로 영미에서 논의되었으나, 최근에는 국내에서도 이에 대한 연구가 지속적으로 이루어지고 있다. 이들 연구에 따르면 대부분 경찰활동이 공정하다고 인식할수록 경찰에 대한 신뢰 역시 높게 나타났다(임창호, 2018; 홍승표·라광현, 2019; 홍승표, 2020; 임창호, 2020)

바. 경찰관의 태도 요인

도구적 시각에서는 경찰과의 접촉이 경찰 신뢰에 영향을 미치는 변수로 지목되었으나, 일부 학자들은 경찰과의 접촉 자체보다는 접촉 시 경찰관이 어떤 태도를 보였는지가 더 중요하며, 경찰관의 태도에 대한 시민들의 인식과 이로 인한 만족감이 경찰 신뢰의 수준을 결정한다고 주장 하였다(Brandl et al., 1994; Brown & Benedict, 2002; Tyler & Sunshine, 2003; 류준혁, 2012). 즉, 시민과 마주하는 일선 경찰관의 책임성, 친절성, 청렴성, 협력성 등에 대해 시민들이 긍정적으로 인식할수록 경찰에 대한 신뢰도 높아진다는 것이다(주재진 2008; 김찬선·강호정, 2012). 이러한 입장에서 보면, 능력, 선의, 성실성이 신뢰에 긍정적 영향을 미치며 역량, 배려, 언행의 일관성에 따라 상대의 신뢰 수준이 달라질 수 있는 만큼(Mayer et al., 1995; Mishra, 1996) 치안현장에서 시민들을 대하는 경찰관의 태도 역시 경찰 신뢰도의 주요 변인으로 작용하게 된다(김찬선·강호정, 2012).

3. 선행연구의 비판적 검토와 연구문제 설정

이상에서 살펴본 바와 같이 경찰 신뢰에 대해서는 다각적 연구가 이루어져 왔으며, 경찰 신뢰에 영향을 미치는 다양한 요인들이 발견, 검증되었다. 위에서는 언급하지 않았

으나, 최근에는 개인 수준의 변수 외에도, 지역사회 환경과 관련된 변수, 즉 실업이나 빈곤, 이혼율, 자살율, 유흥시설 밀집도 등도 경찰 신뢰 영향요인으로 고려되고 있다(조준택, 2020). 연구의 누적과 반복, 변수의 다각화는 학술발전의 원동력이기도 하지만 연구체계 복잡화를 야기하여 후행 연구자들로 하여금 혼란을 겪게 하기도 한다. 따라서 경찰 신뢰에 관한 기존의 연구들을 메타분석의 방법으로 통합, 체계적으로 고찰함으로써 경찰 신뢰에 대한 종합적 이해를 제고하고, 그간의 연구경향을 체계적으로 정리함으로써 향후 연구방향 설정에 도움을 줄 수 있다. 그리고 도구적 시각과 표현적 시각 외에 경찰 신뢰에 영향을 주는 다양한 요인들이 발견된 만큼 선행연구에서 사용된 변수들을 이론적 배경에 따라 범주화하여 정리할 필요성이 있다. 이를 위해 본 연구의 첫 번째 연구문제를 다음과 같이 설정하였다.

연구문제 1. 경찰 신뢰 영향요인에 관한 변수들은 어떻게 범주화할 수 있는가?

또한, 앞서 언급한 바와 같이 대부분의 인구통계적 변수와 범죄 두려움, 경찰 접촉 관련 변수들이 경찰 신뢰에 미치는 영향에 대해서는 선행연구들의 결과가 상반되고 있다. 선행연구 결과가 상반될 때 메타분석을 통한 통계적 재분석이 새로운 지식 발견의 단초가 될 수 있다(장재성, 2020a; 황성동, 2020). 뿐만 아니라, 경찰 신뢰와의 관계에 있어 대체로 일관된 방향성을 보이고 있는 변수들도 그 효과크기는 연구마다 상당한 차이를 보이고 있어²⁾ 일관되고 통일성 있는 인과관계의 확인을 어렵게 하고 있다. 이러한 경우 개별 연구들을 통합하여 변수간 관계의 방향성과 통합 효과크기를 도출할 수 있는 메타분석이 매우 유용하다(Pinquart & Sorensen, 2000; Aloe & Thompson, 2013). 개별 연구의 효과크기 통합을 통해 표본의 한계를 극복하고 좀 더 신뢰성 있고 일반화된 결론을 도출할 수 있기 때문이다(황성동, 2020). 또한 경찰 신뢰 요인 중 어떤 범주와 세부요인이 경찰 신뢰와 더 큰 효과크기를 보이는지도 매우 중요하다. 한정된 자원을 경찰 신뢰와 좀 더 큰 효과크기를 보이는 요인들을 개선하는데 투자하는 것이 효율적이기 때문이다. 즉, 메타분석은 경찰 신뢰 제고를 위한 실천적 전략 도출에 매우 유용한 근거를

2) 예를 들어, 경찰 효과성에 관한 인식의 경우, 대다수의 연구에서 경찰 신뢰와의 상관관계가 0.5 이상으로 상당히 큰 수준의 효과크기를 보이고 있으나 김종길(2013)의 연구에서는 상관계수가 0.35로 나타났으며, 김혜원(2017)의 연구에서는 상관계수가 0.07에 불과하였다.

제공할 수 있다. 이에 따라서 두 번째 연구문제를 아래와 같이 선정하였다.

연구문제 2-1. 경찰 신뢰에 대한 범주별 효과크기는 어떠한가?

2-2. 경찰 신뢰에 대한 세부 요인별 효과크기는 어떠한가?

메타분석의 또 다른 장점은 단순히 개별 연구를 통합하여 효과크기를 제시하는데 그치는 것이 아니라 효과크기에 영향을 줄 만한 조절변수들을 찾아내어 메타회귀(또는 메타이노바)분석을 실시함으로써 새로운 지식을 발견할 수 있다는 것이다. 주로 조절변수로 활용되는 변수에는 연구방식, 출간형태(학술/ 학위), 출판연도 등이 있다(황성동, 2020). 경찰 신뢰는 시대적 상황과 세대효과 등에 따라 다르게 나타날 수 있다(장현석·김소희 2015). 또한, 경찰 신뢰 개념의 측정은 크게 단일 문항 방식과 복합 문항 방식으로 구분되는데, 신뢰 개념의 측정 방식에 따라 연구에서 측정된 효과크기가 다르게 나타나는지 여부 역시 매우 흥미로운 문제라 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 메타회귀분석을 통해 각 연구들의 출간연도와 경찰 신뢰의 측정방식이 효과크기에 유의한 영향력을 미치는지 검증해보고자 한다.

연구문제 3-1. 출간연도에 따른 효과크기의 차이는 어떠한가?

경찰 신뢰 측정방식에 따른 효과크기의 차이는 어떠한가?

Ⅲ. 연구설계와 방법

1. 연구대상 자료의 수집

본 연구의 메타분석 대상은 경찰 신뢰에 대한 국내의 계량 연구이다. 정부기관에 대한 신뢰는 기관 자체 요인 외에도 다양한 문화적, 환경적, 사회적, 정치적 원인이 존재한다(Putnam, 1993; Fukuyama, 1995; Newton, 2009). 앞서 살펴본 경찰 신뢰 영향요인 중 표현적 시각 요인들은 이러한 관점을 잘 반영하고 있으며, 한국 경찰과 외국 경찰의

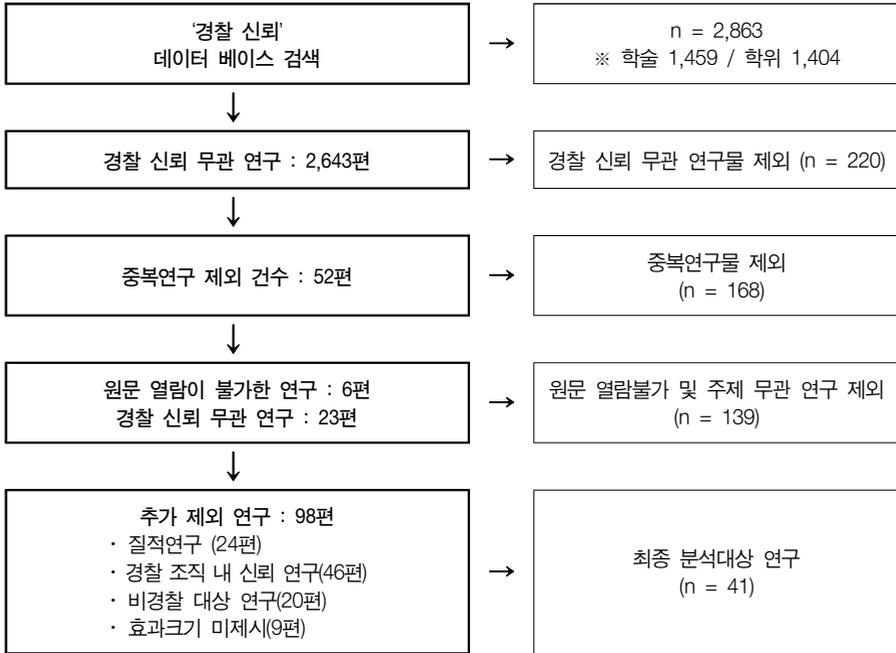
신뢰 수준을 비교한 연구들 역시 각 국가의 경찰의 역사적 형성과정, 사회적·정치적 발달 과정에 주목하고 있다(장용진, 2013; 황의갑 2013; 장현석 2014b). 본 연구의 목적은 한국 경찰에 특화된 신뢰 영향요인을 종합적으로 분석하는 것이므로, 분석 자료를 우리나라 경찰을 대상으로 하는 연구로 한정하였다.

연구대상 자료의 수집은 Moher et al.(2009)이 제안한 PRISMA(Preferred Items for Systematic reviews and Meta-analysis) 절차에 따라 수행되었다. 먼저 학술연구정보서비스(<http://www.Riss.kr>) 및 DBpia(<https://www.dbpia.co.kr>)에서 ‘경찰 신뢰’를 키워드로 논문을 검색하였다. 검색된 논문은 국내학술논문 1,459편(Riss 959, DBpia 500) 학위논문은 1,404편이었다. 이를 대상으로 논문의 제목과 초록을 확인하여 경찰 신뢰와 명백하게 무관한 논문 2,643편을 우선 제외하였다.³⁾ 1차 선정된 220편 중 중복된 연구 52편, 경찰 신뢰와 무관한 연구 22편, 원문확인이 불가능한 연구 6편을 제외한 140편을 2차 분석대상으로 선정하였다. 2차 선정에서는 논문의 내용을 확인하여 메타분석에 부적합한 논문들을 제외하였다. 이 과정에서 질적연구 24편, 경찰에 대한 시민의 신뢰가 아닌 경찰조직 내의 상사에 대한 신뢰나 구성원의 조직 신뢰를 다룬 연구 46편, 연구대상이 한국 경찰이 아닌 연구 20편, 효과크기를 제시하지 않은 논문 9편을 추가로 제외하여 최종적으로 41편의 논문을 메타분석 대상으로 선정하였다. 이상의 선정과정은 [그림 1]과 같이 나타낼 수 있다.

이상의 과정을 통해 선정된 분석대상 연구의 일반적 특성은 <표 1>과 같다. 출판연도의 경우 2016년 이후 연구물이 63.4%로 경찰 신뢰에 관한 계량연구가 최근 더욱 활발히 진행되고 있음을 알 수 있다. 경찰 신뢰의 측정은 단일 문항(14.6%)보다는 복합 문항(85.4%)으로 측정하는 경우가 많으며, 일반 시민을 설문 대상으로 하는 연구의 특성상 500명 이상 대표본 연구가 과반(61%)을 차지하고 있다.

3) ‘경찰’, ‘신뢰’는 각 논문에서 주제로 빈번하게 사용되고 있어 많은 양의 논문이 검색된 것으로 판단된다.

[그림 1] 분석대상 논문 선정 절차(PRISMA flowchart)



〈표 1〉 분석대상 연구물의 분포

	구 분	빈도	%
출판연도	2000 ~ 2005년	2	4.9
	2006 ~ 2010년	3	7.3
	2011 ~ 2015년	10	24.4
	2016년 이후	26	63.4
	계	41	
경찰 신뢰 측정방식	단일 문항	6	14.6
	복합 문항	35	85.4
	계	41	
표본 수	200개 미만	2	4.9
	200 ~ 499개	14	34.1
	500 ~ 999개	15	36.6
	1000개 이상	10	24.4
	계	41	

2. 코딩 및 분석 과정

분석 대상으로 선정된 연구들을 메타분석에 활용하기 위해 각 연구에서 필요한 자료들을 코딩하였다. 먼저 연구연도, 저자, 연구의 제목을 표로 정리하고 통합된 효과크기 산출에 필수적인 표본 수, 상관계수를 추출하였다. 경찰 신뢰에 대한 연구는 대부분 여러 가지 변수들이 경찰 신뢰에 미치는 영향을 검증하고 있으므로 하나의 연구에서 복수의 상관계수 값이 존재하는 경우가 많다. 이러한 경우 각 변수의 상관계수를 개별 값으로 간주하고 코딩하였다(Borenstein et al., 2009). 일부 논문에서는 상관계수를 생략하기도 하는데 상관계수를 확인할 수 없는 경우 회귀분석 결과에 제시된 t값을 Wolf(1986)이 제시한 공식⁴⁾에 따라 상관계수로 전환하여 코딩하였다. 아울러 논문에 제시된 경찰 신뢰의 측정방식을 확인하여 단일 문항 측정의 경우 '0', 복합 문항 측정의 경우 '1'로 코딩하였다.

본 연구에서 사용한 메타분석 방법은 국내 연구에서 주로 활용되는 Hedges & Olkin의 방법이다. 해당 메타분석의 방법과 절차는 다음과 같다. 먼저 개별 효과크기에 대한 동질성 검증을 실시한다. 이질성(Heterogeneity)의 판단기준은 동질성 검증의 Q통계량에 대한 χ^2 검증과 I^2 값을 사용한다.⁵⁾ 동질성 검증 결과는 메타분석 시 고정효과모형(Fixed-effect model)과 무선효과모형(Random effect model) 사용에 대한 판단기준으로 활용된다. 고정효과모형은 연구의 모집단 효과크기가 모두 동일하다고 가정하고, 개별 연구에서 발생한 실제 차이는 표본 표집의 오류로 본다. 반면, 무선효과모형에서는 연구간 모집단의 효과크기가 모두 다를 수 있음을 가정한다. 따라서 일반적으로 무선효과모형이 고정효과모형에 비해 좀 더 보수적인 결과를 산출하며 신뢰구간도 보다 넓게 나타난다(황성동, 2020).

다음으로 출판편향을 확인한다. 출판편향은 통계적으로 유의한 결과가 도출된 논문들이 주로 출판되게 되므로 출판된 논문들을 대상으로 메타분석을 실시하면 통계적으로

4) Wolf(1986)은 각 연구에 제시된 t, F, χ^2 값 등을 상관계수로 전환하는 공식을 제시하였으며, t값의 경우 $r = \sqrt{\frac{t^2}{t^2 + df}}$ 의 수식을 통해 상관계수로 전환할 수 있다고 하였다.

5) Q통계량의 χ^2 검증 시 p값이 0.05 이하로 유의하면 이질성이 있다는 것을 의미하며, I^2 값은 25% 이하이면 이질성이 낮고, 25-75%이면 이질성이 중간정도, 75% 이상이면 이질성이 높다고 해석한다(Higgins et al., 2003).

유의하지 않은 결과가 도출된 연구들이 누락되어 발생하는 편향을 의미한다. 메타분석에서는 출판편향에 대한 확인이 필수적이며, 출판편향이 있는 경우 이에 대한 판단과 보완이 필요하다. 본 연구에서는 깔대기 도표(funnel chart)와 Egger et al.(1997)이 제안한 회귀식을 통해 출판편향을 확인하고 출판편향의 정도 확인을 위해 보조적으로 Rosenthal(1979)의 안정성 계수(Fail-safe N) 방법을 활용한다. Hedges & Olkin 메타분석의 특징은 평균효과크기의 산출 방식에 있다. 이 방법에 따르면 각 연구에 제시된 효과크기(주로 상관계수)를 좀 더 표준화된 통계치인 Fisher z값으로 전환하여 통합 후 다시 상관계수로 변환하게 제시하게 된다(Hedges & Olkin, 1985; Borenstein et al., 2009; 황성동, 2020). 산출된 효과크기는 일반적으로 Cohen(1998)의 기준에 따라 해석한다(황성동, 2020).⁶⁾

이상의 분석에는 R 4. 1. 1과 R-studio 1.4.1717 버전이 사용되었다.

IV. 분석 결과

1. 독립변수의 범주화

앞서 언급한 바와 같이 경찰 신뢰 영향요인에는 다양한 요인들이 존재하며, 이에 대해 효율적으로 메타분석을 수행하기 위해서는 변수들의 성격과 특징을 고려하여 체계적으로 범주화하는 작업이 필요하다(장재성, 2020a; 황성동, 2020). 먼저 분석대상 연구에서 사용된 독립변수들을 모두 추출하였다.⁷⁾ 최종적으로 총 6개의 범주와 33개의 변수, 256개의 효과크기가 도출되었다.⁸⁾

성별, 연령, 기혼 여부, 교육, 소득, 거주지의 경우 대부분의 연구에서 인구통계학적 요인으로 다루고 있으므로 본 연구에서도 이를 인구통계학적 요인으로 범주화하였다. 앞

6) $r=0.1$ 작은 크기 / $r=0.3$ 중간 크기 / $r=0.5$ 큰 크기

7) 단, 여러 선행연구의 결과를 종합하는 메타분석의 특성상 효과크기의 사례수가 1개인 변수들은 제외하였다.

8) 메타분석에 투입된 연구물은 41개이지만 효과크기가 256개인 것은 대부분의 연구에서 다수의 변수들과 경찰 신뢰의 관계를 검증하고 있기 때문이다.

서 논의한 바와 같이 최근의 연구는 경찰 신뢰영향 요인을 크게 도구적 시각 요인과 표현적 시각요인으로 분류하고 있다(Jackson & Bradford, 2009). 따라서 본 연구에서도 이에 따라 도구적 시각요인과 표현적 시각요인에 해당하는 변수들을 구분하여 분류하였다. 한편, 개인 가치관과 관련된 요인들은 일부 연구에서 이를 표현적 시각요인으로 분류하기도 하였으나(표정환, 2017), 표현적 시각 이론이 경찰에 대한 신뢰는 경찰의 효과성이나 성과보다는 지역사회에 대한 신뢰, 지역 질서 수준에 따라 결정된다는 이론(Skogan, 2009)임을 감안할 때, 민주주의나 인권, 도덕에 대한 개인적 가치관이나 정치성향, 불평등과 부패인식, 만족도에 대한 인식은 별도의 범주화가 필요하다고 판단되어 표현적 시각 요인과 개인적 가치관 요인을 구분하여 분류하였다. 경찰 공정성과 관련된 요인은 기존의 도구적, 표현적 시각 이론이 아닌 경찰 정당성 이론에서 파생된 개념인 만큼 구분하여 범주화하였으며, 경찰관의 태도 요인 역시 경찰 전반에 대한 추상적 이미지가 아니라 현장에서 시민들이 인식한 경찰관의 태도라는 측면에서 다른 요인들과 명확하게 구분되므로 별도로 범주화하였다.

〈표 2〉 경찰 신뢰 영향요인의 분류

범주	개별 변수	사례 수(k)	개별 변수	사례 수(k)
총 효과크기 사례수	k = 256			
인구통계학적 요인 (k=64)	① 성별	18	④ 교육수준	11
	② 연령	19	⑤ 소득	10
	③ 기혼	4	⑥ 거주지(도시=1)	2
도구적 시각 요인 (k=73)	① 범죄 직접 경험	13	⑤ 경찰접촉(자발)	6
	② 범죄 간접경험	5	⑥ 경찰접촉(비자발)	4
	③ 범죄 두려움	19	⑦ 순찰의 가시성	3
	④ 지역안전	9	⑧ 경찰효과성	14
표현적 시각 요인 (k=67)	① 대인 신뢰	8	④ 비공식 사회통제	15
	② 사회(법제도) 신뢰	5	⑤ 지역무질서	18
	③ 사회적 유대	20	⑥ 지역사회 경찰활동	2
개인 가치관 요인 (k= 17)	① 민주주의	2	④ 불평등 인식	2
	② 인권존중	4	⑤ 부패 인식	2
	③ 정치성향	4	⑥ 삶의 만족도	3
경찰 공정성 요인 (k=16)	① 경찰 공정성	16	-	
경찰관의 태도 요인 (k=19)	① 책임성	3	④ 전문성	2
	② 친절성	4	⑤ 시민과의 협력	2
	③ 청렴성	5	⑥ 만족도	3

2. 분석 모형의 선정

사회과학 분야의 메타분석 연구에서는 하나의 집단을 대상으로 한 동일 주제의 연구라 할지라도 세부적인 표본 선정 방식, 사용된 측정도구, 통계분석 방법 등이 차이가 있으므로 표본 오류 이외의 다른 오류를 인정하는 무선효과모형을 사용하는 것이 일반적이다. 우리나라 경찰의 신뢰 요인에 대한 연구 역시 개별 연구마다 세부적인 표본 집단의 차이와 신뢰 개념의 측정방식 등이 다르므로 무선효과모형을 통해 보수적으로 평균효과크기를 추정하는 것이 타당하다고 판단하였다. 모형에 대한 이론적 판단이 타당한지 확인하기 위해 먼저 효과크기에 대한 동질성 검증을 실시하였다. <표 3>에 나타난 바와 같이 Q 통계량의 χ^2 검정의 유의도가 0.001 이하로 유의하며, I^2 값 역시 99%로 매우 높은 이질성이 존재하는 것으로 나타났다. 따라서 이하에서는 무선효과모형을 활용하여 메타분석을 수행하였다.

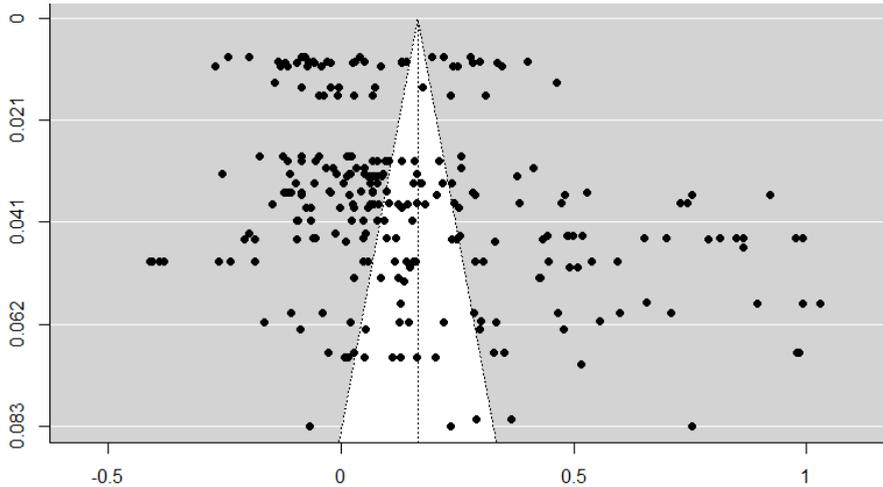
〈표 3〉 동질성 검증 결과

k(사례 수)	Q	p	df	I^2
256	27946.45	<0,001	255	99.1

3. 출판편향의 확인

[그림 2]는 각 효과크기의 Fisher's z 값을 X축으로, 표준오차를 Y축으로 하는 깔대기 도표(funnel chart)이다. 깔대기 도표상의 효과크기들이 평균을 기준으로 일부 비대칭적으로 분포하고 있어 다소의 출판편향이 있음을 알 수 있다.

[그림 2] 깔대기 도표(funnel-chart)



출판편향을 Egger et al.(1997)의 회귀식을 통해 검증한 결과 유의확률이 통계적으로 유의미하여 일부 편향이 있음이 확인되었다. 출판편향이 연구결과의 신뢰성을 저해할 정도로 심각한지 확인하기 위해 Rosenthal(1979)의 안정성 계수(Fail-safe N)를 산출한 결과, 그 값이 476,948로 매우 크게 나타나 출판편향이 연구의 신뢰성을 저해할 정도는 아니라고 판단⁹⁾되어 이후 분석을 실시하였다.

4. 평균효과크기 및 범주별 효과크기

본 연구에 사용된 전체 효과크기들의 평균효과크기는 0.161로 나타났으며, 통계적으로 유의하였다($p < 0.001$). 이는 Cohen(1988) 기준에 의할 때 작은 효과크기($r = 0.1$)에 가까운 값이다.

9) Fail-safe N이 5k(연구에 투입한 사례 수, 본 연구에서는 256)+10보다 클 경우 연구결과를 신뢰할 수 있다(Rosenthal, 1979).

〈표 4〉 평균효과크기

구분 (k)	Es (r)	Z	p	95% CI (Lower ~ Upper)
전체 평균(256)	0.161	12.41	<0.001	0.136 ~ 0.186

범주별로 평균효과크기를 산출한 결과는 <표 5>와 같다. 가장 큰 효과크기를 보인 것은 경찰 공정성 요인($r=0.538$)이었으며, 이어 경찰관의 태도 요인($r=0.393$), 표현적 시각 요인($r=0.174$), 도구적 시각 요인($r=0.121$), 인구통계학적 요인($r=0.037$) 순으로 나타났으며, 개인 가치관 요인을 제외한 다른 요인들의 효과크기는 모두 통계적으로 유의하였다. 다만, 이러한 결과만으로 도구적 시각 요인이나 표현적 시각 요인이 경찰 공정성 요인과 경찰관의 태도 요인에 비해 전반적으로 효과크기가 작다고 해석하기는 곤란하다. 도구적 시각 요인과 표현적 시각 요인에는 경찰 신뢰와 부적 상관을 가지는 요소와 정적 상관을 가지는 요소가 혼재하고 있기 때문이다. 따라서 각 범주별로 세부분석을 통해 변수별로 평균효과크기를 추정하여 비교할 필요가 있다.

〈표 5〉 범주별 평균효과크기

구분 (k)	Es (r)	Z	p	95% CI (Lower ~ Upper)
인구통계학적 요인(64)	0.037	2.82	<0.005	0.011 ~ 0.063
도구적 시각 요인(73)	0.121	5.76	<0.001	0.08 ~ 0.162
표현적 시각 요인(67)	0.174	5.95	<0.001	1.118 ~ 0.23
개인 가치관 요인(17)	0.077	1.66	0.097	-0.014 ~ 0.168
경찰 공정성 요인(16)	0.538	7.22	<0.001	0.412 ~ 0.644
경찰관의 태도 요인(19)	0.393	6.45	<0.001	0.281 ~ 0.494

5. 세부 변수별 효과크기

여기서는 각 범주별 세부 변수들의 평균효과크기의 추정치를 산출하여 비교분석 해보고자 한다. 다만, 이 과정에서 총 효과크기의 사례 수(k)가 3개 이하인 변수들은 충분한 연구가 누적되지 않았다고 판단하여 세부분석을 실시하지 않았다. 또한, 공정성 요인은 한 개의 변수로 구성되어 있어 별도 세부분석을 실시하지 않았다.

먼저 인구통계적 요인의 세부 변수별 효과크기는 대부분 매우 작은 수준의 효과크기를 나타냈으며, 방향성 역시 일관되지 않으며, 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 선행연구들은 인구통계학적 요인과 관련하여 서로 상반된 연구결과를 제시하는 경우가 많았는데, 메타분석을 통해 이를 재차 확인할 수 있었다. 다만, 연령은 다수의 연구에서 경찰 신뢰와 정적 상관을 가지는 것으로 보고되었는데(Jang et al., 2010; 류준혁, 2012: 황의갑, 2013), 본 연구에서도 연령과 경찰 신뢰는 긍정적 상관이 있는 것으로 나타났지만, 그 크기는 작은 효과크기에 불과하였다($r = 0.109$).

〈표 6〉 인구통계적 요인 변수별 효과크기

구분 (k)	Es (r)	Z	p	95% CI (Lower ~ Upper)
성별(남=1)(18)	0,008	0,63	0,531	-0,017 ~ 0,033
연령(19)	0,109	6,23	<0,001	0,075 ~ 0,143
기혼(기혼=1)(4)	0,081	0,17	0,862	-0,084 ~ 0,1
교육수준(11)	-0,014	-0,69	0,492	-0,053 ~ 0,25
소득(10)	0,029	1,10	0,27	-0,023 ~ 0,081

두 번째, 도구적 시각 요인의 세부변수별 효과크기는 <표 7>과 같이 나타났다. 가장 큰 효과크기를 보인 것은 경찰 효과성에 대한 인식($r = 0.587$)으로 큰 효과크기에 해당된다. 그 외 다른 변수들은 효과크기가 유의하지 않거나(범죄 간접 경험, 지역안전 인식, 비자발적 경찰 접촉), 유의한 효과크기를 보인 경우에도 대부분 0.1 수준의 작은 효과크기를 보였다(범죄 직접 경험, 범죄 두려움, 자발적 경찰 접촉).

〈표 7〉 도구적 시각 요인 변수별 효과크기

구분 (k)	Es (r)	Z	p	95% CI (Lower ~ Upper)
범죄 직접 경험(13)	-0,052	-4,33	<0,001	-0,075 ~ -0,028
범죄 간접 경험(5)	-0,056	-1,58	0,114	-0,125 ~ 0,014
범죄 두려움(19)	-0,071	-3,38	<0,001	-0,11 ~ 0,03
지역안전(9)	0,056	0,82	0,414	-0,076 ~ 0,187
경찰접촉(자발)(6)	0,107	4,47	<0,001	0,060 ~ 0,158
경찰접촉(비자발)(4)	-0,042	-1,30	0,192	-0,106 ~ 0,021
경찰효과성 인식(14)	0,587	7,59	<0,001	0,462 ~ 0,69

셋째, 표현적 시각 요인의 세부 변수별 효과크기는 <표 8>과 같다. 가장 큰 효과크기를 보인 것은 사회(법제도)에 대한 신뢰($r = 0.325$)였으며, 가장 작은 효과크기를 나타낸 지역무질서($r = -0.125$)는 경찰 신뢰와 부적 상관관계를 보였다. 그 외 다른 변수들은 대부분 중간 크기 정도의 효과크기를 보였다. 도구적 시각 요인과 표현적 시각 요인을 비교한 선행연구들은 대체로 표현적 시각 요인에 해당하는 변수들의 경찰 신뢰에 미치는 영향력이 더 크다고 보고하고 있는데(Merry et al., 2012; Nix et al., 2015; 황의갑, 2013; 장현석 2014a; 황의갑·한성일, 2016; 안희찬·장현석, 2019; 조준택, 2020), 본 연구에서도 도구적 요인 중 경찰 효과성의 인식을 제외하면 대체로 표현적 시각 요인에 해당하는 변수들의 효과크기가 더 큰 것으로 나타났다.

<표 8> 표현적 시각 요인 변수별 효과크기

구분(k)	Es(r)	Z	p	95% CI (Lower ~ Upper)
대인 신뢰(8)	0,251	5,07	<0,001	0,156 ~ 0,341
사회(법제도) 신뢰(5)	0,325	10,04	<0,001	0,265 ~ 0,382
사회적 유대(20)	0,251	11,47	<0,001	0,208 ~ 0,292
비공식 사회통제(15)	0,292	10,20	<0,001	0,239 ~ 0,345
지역무질서(18)	-0,125	-6,41	<0,001	-0,163 ~ -0,087

마지막으로 개인 가치관 요인과 경찰관의 태도 요인에 대한 변수별 효과크기는 <표 9>와 같다. 친절성($r = 0.478$)이 가장 큰 효과크기를 보였으며 인권존중($r = 0.325$), 청렴성($r = 0.294$), 정치성향($r = 0.189$) 순으로 나타났다. 이는 치안현장에서 경찰관과 접할 때 경찰관이 친절하고, 청렴하다고 느낄수록 경찰을 신뢰하게 되며, 시민 개인의 인권 존중 인식이 높을수록, 정치성향이 보수적일수록 경찰에 대한 신뢰가 높아진다는 점을 시사한다. 선행연구에서도 경찰관의 친절, 청렴성에 대해 긍정적으로 인식할수록 경찰에 대한 신뢰도 높아지는 것으로 나타났으며(주재진, 2008; 김찬선·강호정, 2012; 노연상·임창호, 2017), 인권존중 의식과 보수적 정치성향 또한 경찰 신뢰에 정적 영향을 미치는 것으로 나타났다(장현석, 2013; 장현석, 2014b). 본 연구의 결과는 이러한 선행연구 결과를 지지하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 9〉 개인 가치관 요인 및 경찰관의 태도 요인 변수별 효과크기

구분(k)	Es(r)	Z	p	95% CI (Lower ~ Upper)
인권 존중(4)	0,325	2,66	0,008	0,088 ~ 0,527
정치 성향(보수=1)(4)	0,189	5,65	<0,001	0,071 ~ 0,146
친절성(4)	0,478	3,49	<0,001	0,224 ~ 0,671
청렴성(5)	0,294	2,16	0,03	0,028 ~ 0,521

6. 메타회귀분석

본 연구에서는 효과크기의 이질성 원인을 탐색하고, 연구의 출간시기와 경찰 신뢰의 측정 방식(단일 문항/ 복합 문항)에 따라 효과크기에 변화가 있는지 알아보기 위하여 효과크기가 충분히 누적된 인구통계적 요인, 도구적·표현적 시각 요인, 경찰 공정성 요인에 대한 메타회귀분석을 실시하였다. 분석결과, 모든 범주에서 출간시기와 경찰 신뢰 측정방식의 조절효과는 유의하지 않았다.

V. 논의 및 결론

여러 연구에서 강조된 바와 같이 경찰 신뢰는 경찰 조직의 근간이라고 할 수 있을 정도로 중요한 의미를 가지고 있다. 본 연구는 메타분석을 통해 그간의 경찰 신뢰에 관한 연구들의 성과를 체계적으로 정리하는 한편, 범주별로 평균효과크기를 추정함으로써 유의미한 시사점을 도출하고, 향후 연구발전을 위한 자료로 활용하고자 하였다.

주요 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 경찰 신뢰에 대한 연구경향 분석결과, 최근 연구가 더욱 활발해지고 있으며, 복합 문항 방식을 활용하여 경찰 신뢰를 측정한 연구와 500명 이상 대표본을 활용한 연구가 많이 진행된 것으로 나타났다. 경찰 신뢰에 영향을 미치는 요인들은 기존 학계에서 주로 논의되는 도구적·표현적 시각 요인 외에 인구통계학적 요인, 개인 가치관 요인, 경찰 공정성 요인, 경찰관의 태도 요인으로 범주화할 수 있었다.

둘째, 각 영향요인의 범주 중에 경찰 신뢰에 가장 큰 영향을 미치는 것은 경찰 공정성 요인($r = 0.538$)이었으며, 이어 경찰관의 태도 요인($r = 0.393$)이 두 번째로 큰 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 반면 개인의 가치관($r = 0.077$)이나 인구통계학적 요인($r = 0.037$)은 경찰 신뢰에 영향을 미치는 영향력이 매우 미미하였다. 이는 경찰 신뢰를 위한 정책 또는 홍보 전략을 수립할 때 시민 개인의 특성을 고려한 맞춤형 전략에 자원을 투입하기보다는 시민 전반을 대상으로 경찰 공정성에 대한 인식을 제고하고 일선에서 시민과 접하는 경찰관의 태도를 긍정적으로 개선하는데 자원을 집중하는 것이 효율적임을 시사한다.

셋째, 세부 변수 중에서는 경찰의 효과성 인식($r = 0.587$)이 가장 큰 효과크기를 보였다. 그 다음으로 큰 효과크기를 보인 변수는 경찰 공정성($r = 0.538$)이었다. 최근 서구 선진국을 중심으로 이루어진 경찰 정당성 이론에 입각한 연구들은 경찰에 대한 효과성 인식과 같은 도구적 요인보다는 경찰활동의 절차적 공정성과 정당성 인식이 경찰에 대한 국민의 지지와 협력, 신뢰에 더 큰 영향을 준다고 주장하고 있다. 반면, 가나나 일본을 대상으로 한 일부 연구에서는 절차적 공정성이나 정당성 인식이 국민의 지지와 협조에 유의한 영향을 미치지 않으며, 경찰활동의 효과성과 같은 도구적 요인의 영향력이 더 큰 것으로 나타났다(장재성, 2020b). 이와 관련하여 최근 국내에서도 활발한 연구가 진행되고 있는데 국내 연구에서는 대체로 효과성과 공정성 양자 모두 경찰 신뢰나 국민의 지지와 협력에 긍정적 영향을 주는 것으로 나타났다(류준혁, 2015; 홍승표·라광현, 2019; 임창호, 2020). 본 연구의 메타분석 결과 역시 이러한 국내 연구결과를 지지하고 있다. 즉, 경찰에 대한 신뢰를 제고하기 위해서는 경찰의 효과성에 대한 인식 제고와 함께 공정성 인식 제고를 위한 노력을 병행할 필요가 있다. 본 연구의 결과 중 매우 흥미로운 사실은 경찰 효과성 전반에 대한 인식은 경찰 신뢰에 강한 영향을 미치지만, 경찰의 효과성 인식을 구성하는 세부적 요소들, 즉 범죄에 대한 두려움($r = -0.071$), 범죄 직접 경험($r = -0.052$), 범죄 간접 경험($r = -0.056$), 지역사회 안전 인식($r = 0.056$) 등의 효과크기는 매우 미미하다는 점이다. 이는 범죄에 대한 직간접적인 경험이나 범죄 및 무질서에 대한 두려움과 같은 세부적 요소보다는 경찰이 얼마나 효과적으로 업무를 하고 있는지에 대한 전반적이고 추상적 이미지가 경찰 신뢰에 더 큰 영향을 준다는 것을 시사한다고 볼 수 있다. 따라서 개별 범죄에 강력히 대응하는 것도 필요하지만, 경찰 효과성에 관한

전반적 인식을 개선할 수 있는 홍보 전략 역시 경찰 신뢰 제고 정책에서 매우 중요한 요소라 할 수 있다.

넷째, 자발적 경찰접촉($r = 0.107$)과 비자발적 경찰접촉($r = -0.042$)보다 경찰관의 태도와 관련된 친절성($r = 0.478$), 청렴성($r = 0.294$)이 경찰 신뢰에 미치는 효과크기가 더욱 큰 것으로 나타났다. 이는 경찰 접촉 그 자체보다는 접촉 과정에서 경찰관이 어떤 태도를 보이느냐가 더욱 중요하다는 선행연구(주재진 2008; 김찬선·강호정, 2012)를 지지해주는 결과이다. 접촉 경위를 불문하고 경찰관이 시민들에게 따뜻하고 공정하며 깨끗한 태도로 직무를 수행할 때 경찰 신뢰는 제고될 수 있는 것이다. 현장에서의 경찰관의 태도는 경찰 공정성에 대한 인식과도 연관이 깊다. 현장에서 경찰관이 시민들의 의견을 경청하고, 존중하며, 공정하고 중립적 판단을 내릴수록 시민들은 경찰이 공정하다고 느끼기 때문이다(Tyler & Sunshine, 2003). 따라서, 현장에서 시민과 접하는 일선 경찰관의 업무태도를 개선하기 위한 노력을 지속적으로 추진할 필요가 있다. 이와 관련하여 중요한 지표가 국민권익위원회에서 매년 1회 측정하는 ‘공공기관 청렴도’이다. 권익위 청렴도는 경찰과 접촉한 국민을 대상으로 접촉과정에서의 금품, 향응 요구 여부뿐만 아니라 측정기관의 업무처리 투명성, 친절, 만족도 등을 포괄하는 질문으로 구성되어 있기 때문이다. 경찰청은 최근 청렴도 개선을 위한 노력을 지속하여 청렴도 중위권 수준을 유지하고 있으며, 2022년 청렴도 1등급 기관을 목표로 다양한 반부패 대책을 추진 중에 있다.¹⁰⁾ 관련 정책들을 내실 있게 추진한다면 경찰 신뢰 역시 제고될 수 있을 것이다.

이 연구는 국내 경찰학 분야의 메타분석 연구가 매우 부족한 실정¹¹⁾에서 경찰 신뢰라는 중요한 변수에 대해 선도적으로 메타분석을 실시했다는 점에서 학술적 의의가 있다. 또한, 선행연구 고찰을 통해 경찰 신뢰에 대한 체계적이고 종합적 이해를 제공하고 그간 연구된 다양한 변수들을 범주화하였다는 점에서 후속연구 방향 설정에 많은 도움이 될 것으로 판단된다. 이론적 함의 외에도 메타분석을 통해 우리나라에서 경찰 신뢰에 영향 미치는 요인들을 일목요연하게 정리함으로써 정책 결정권자들이 우선순위 판단에 활용

10) 한국일보, 2021. 6. 14.자, ‘경찰청, 내년 청렴도 1등급 목표, 반부패 추진계획 발표’

11) 학술연구정보서비스(RISS)에서 ‘경찰 메타분석’을 키워드로 검색한 결과, 경찰 메타분석 관련 등재지 논문은 경찰성공에 관한 메타연구(장계성, 2020), 경찰공무원 소진에 관한 메타연구(정보성·최응렬, 2017), 순찰활동의 범죄예방효과 관련 메타연구(염운호, 2019), 경찰가시성과 범죄두려움에 관한 메타연구(김승현·최응렬, 2020), 총 4건에 불과하다(검색일 '21. 8. 18).

할 수 있는 의미 있는 학술적 근거를 제공하였다는 점에서 실천적 의미도 있다.

이러한 본 연구의 이론적·실천적 함의에도 불구하고 한계점도 존재한다. 가장 아쉬운 점은 연구의 이질성과 조절변수 탐색에 관한 문제이다. 본 연구에서는 다른 사회과학 분야의 메타분석과 마찬가지로 분석대상 연구간 큰 이질성이 존재한다. 이질성의 원인을 탐색하기 위해 연구의 출간연도와 경찰 신뢰 측정방식을 조절변수로 투입하여 메타회귀 분석을 실시하였으나, 투입된 조절변수와 효과크기의 유의한 영향관계를 확인하지 못하였다. 후속연구에서는 이에 대해 다양한 변수를 설정하여 분석해볼 필요가 있다.

참고 문헌

1. 국내 문헌

- 경찰청. (2020), 경찰백서.
- 황성동. (2020), R을 이용한 메타분석(제2판). 학지사.
- 강지현. (2016), 일반 시민의 경찰신뢰에 대한 연구: 순찰, 출동, 검거신뢰에 영향을 미치는 요인을 중심으로. 한국경찰학회보, 18(5): 31-57.
- 김 구. (2005), 지역경찰활동에 있어서 경찰신뢰의 영향에 관한 실증적 분석 - 경찰활동의 성과측면을 중심으로, 한국정책과학학회보, 9(3): 49-72.
- 김수민·전용재. (2021), 경찰과의 자발적 접촉이 신고의사에 미치는 영향: 경찰신뢰의 매개효과를 중심으로, 한국치안행정논집, 18(2): 21-42.
- 김승현·최응렬. (2020), 경찰가시성과 범죄두려움의 관계에 대한 메타분석, 한국공안행정학회보, 29(3): 53-74.
- 김영수. (2019), 경찰에 대한 시민 신뢰의 향상 방안: 대전광역시 시민 인식을 중심으로, 대전대학교 대학원 박사논문.
- 김종길. (2013), 경찰활동에 대한 북한이탈주민의 효과성과 공정성 인식이 경찰지지에 미치는 영향, 한국경찰연구, 12(1): 63-86.
- 김찬선·강호정. (2012), 경찰조직의 치안서비스품질이 경찰신뢰에 미치는 영향, 한국시큐리티융합경영학회지, 1(2): 39-53.
- 김학범. (2015), 협력치안 활동이 경찰의 신뢰도에 미치는 영향에 관한 연구, 한국공안행정학회보, 24(4): 74-98.
- 노연상·임창호. (2017), 경찰 신뢰도에 관한 국가간 비교연구 - 한국과 중국 대학의 대학생 중심으로 -, 한국경찰연구, 16(3): 69-104.
- 류준혁. (2012), 시민의 경찰에 대한 인식 분석, 사회과학연구, 38(3): 171-200.
- _____. (2015), 절차적 공정성과 정당성 확보가 시민의 법준수 인식에 미치는 영향, 치안정책연구, 29(1): 133-165.
- 송영남·최재용·이윤희. (2015), 위계적선형모형을 활용한 국민의 경찰신뢰도 영향요인

- 분석, 한국범죄학 9(1): 3-32.
- 신성식. (2006), 경찰활동에 대한 주민의 신뢰도에 관한 연구, 동국대학교 대학원 박사 학위논문.
- 안희찬·장현석. (2019), 사업체 종사자들의 경찰신뢰도 연구: 표현적 시각모형과 도구적 시각모형의 비교, 한국범죄학, 13(1): 115-131.
- 염운호. (2019), 경찰 순찰활동의 범죄예방 효과에 대한 메타분석, 경찰학연구, 19(2): 83-115.
- 유영현·신성식. (2008), 인구통계학적 특성에 따른 경찰활동에 대한 신뢰도 연구, 한국 자치행정학보, 22(2): 337-356.
- 이미정. (2013), 공공적 가치로써의 경찰 신뢰의 의의와 정책적 함의, 경찰학논총, 8(1): 67-91.
- 이수창. (2014), 일선 경찰관 재량행위가 경찰조직의 신뢰에 미치는 영향 분석, 한국조직학회보, 11(1): 83-103.
- 이용일·장현석. (2020), 경찰에 대한 신뢰도 영향요인 분석: 표현적 시각 모형에서 범죄 두려움의 매개효과 검증, 한국범죄학, 14(3): 47-67.
- 이재영. (2011), 경찰-주민접촉이 경찰에 대한 신뢰에 미치는 영향, 사회과학연우, 18(3): 27-52.
- 이현수. (1999), 국민의 행정 신뢰에 관한 영향요인 분석:공무원에 대한 신뢰를 중심으로 『한국행정학보』. 33(2): 37-56.
- 임창호. (2018), 경찰에 대한 청소년의 신뢰에 영향을 미치는 요인, 한국공안행정학회보, 27(2): 245-276.
- _____. 김영수. (2018), 외국인 밀집지역 내 거주 주민의 경찰에 대한 신뢰에 영향을 미치는 요인, 경찰학논총, 13(4): 151-183.
- 장용진. (2013), 정부신뢰의 원인: 국가간 비교연구, 정부학연구, 19(3): 189-214.
- 장재성. (2020a), 경찰성과 영향요인에 대한 메타분석 연구, 경찰학 연구, 20(2): 61-91.
- _____. (2020b), 경찰 청렴도 제고 방안으로서의 절차적 정의에 대한 검토, 경찰학논총, 15(1): 8-33.
- 장현석. (2013), 일반시민의 경찰에 대한 신뢰도 연구: 표현적 시각의 경찰신뢰도 설명

- 을 중심으로, 한국경찰연구, 12(2): 213-236.
- _____. (2014a), 경찰에 대한 신뢰도 결정요인: 도구적 시각과 표현적 시각의 비교, 한국공안행정학회보, 23(1): 239-262.
- _____. (2014b), 경찰 신뢰도에 대한 한국과 일본 비교연구, 한국경찰연구, 13(2): 311-340.
- _____. 김소희. (2015), 시간의 흐름에 따른 경찰 신뢰도 변화에 대한 연구, 한국경찰학회보, 17(1): 111-136.
- 정보성·이창배. (2018), 경찰신뢰의 영향 요인에 대한 다수준적 접근: 도구적 시각과 표현적 시각을 중심으로, 치안정책연구, 32(3): 7-44.
- _____. 최응렬. (2017), 경찰공무원의 소진요인에 대한 메타분석: 경찰조직의 직무특성을 중심으로, 한국경찰학회, 19(3): 215-238.
- 조상현·최재용·김순석. (2015), 문화갈등과 경찰신뢰에 관한 연구 : 국내 거주 결혼이민 여성을 중심으로, 치안정책연구, 29(3): 167-198.
- 조준택. (2020), 다수준 분석을 통한 경찰신뢰 영향요인 탐색, 형사정책연구 31(1): 99-128.
- 주재진. (2008), 경찰에 대한 민원인의 신뢰영향 요인에 관한 연구, 한국경찰학회, 10(1): 329-352.
- 표정환. (2017), 경찰에 대한 대학생의 신뢰도에 영향을 미치는 요인 연구. 동국대학교 대학원, 박사학위논문.
- 한정호. (1999), 경찰에 대한 조직 내외부인들의 상대적 이미지 분석, 홍보학연구, 3(1): 36-66.
- 홍승표. (2020), 경찰권 강화에 대한 시민 인식의 영향요인에 관한 연구 - 경찰신뢰의 매개효과 분석 -, 경찰학논총, 15(3): 9-31.
- _____. 라광현. (2019), 경찰지시 순응의사에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 경찰신뢰의 매개효과 검증, 한국경찰학회보, 21(6): 203-228.
- 황의갑. (2013): 황의갑. (2013), 경찰에 대한 신뢰도에 영향을 미치는 요인: 서울시민들과 미시간주 디트로이트 대도시권 한인들 간의 비교연구, 한국경찰연구, 12(4): 411-434.

- _____. 민소영·박윤환·장현석·홍명기·조정윤. (2020), 일반시민과 체류외국인의 경찰에 대한 신뢰도 비교 연구 - 중국, 몽골, 베트남 출신 체류외국인을 중심으로 -, 대한 범죄학회, 14(2): 25-62.
- _____. 한성일. (2016), 경찰에 대한 신뢰도에 영향을 미치는 표현적 도구적 요인: 한국과 몽골 시민들 간의 비교연구, 한국경찰연구, 15(4): 317-342.

2. 외국 문헌

- Borenstein, M., Hedges, L. V. Higgins, J. P. T. & Rothstein, H. R. (2009). Introduction to Meta Analysis. John Wiley & Sons, Ltd.
- Fukuyama, F. (1995). Trust: The Social Virtues and the Creation of prosperity. New York: Free Press.
- Hedges, L. V., & Olkin, I. (1985). Statistical methods for meta analysis. New York: Academic Press.
- Huang, W., & Vaughn, M. (1996). Support and confidence: public attitudes toward the police, in Flanagan, T. J. and Longmire, D. R. (eds.), Americans View Crime and Justice: A National Public Opinion Survey, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Newton, K. (2009). Social and Political Trust. in R. J. Dalton & H. D. Kligenmann eds. The Oxford Handbook of Political Behavior. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Putnam, R. D. (1993). Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Wolf. F. (1986). Meta-analysis: Quantitative methods for research synthesis. Beverly Hills, CA: Sage.
- Aloe, Ariel M. & Christopher G. Thompson. (2013). The Synthesis of Partial Effect Sizes. Journal of the Society for Social Work and Research, 4(4): 390-405.

- Brandl, S., Frank, J., Worden, R. E. & Bynum, T. S. (1994). Global and specific attitudes toward the police: disentangling the relationship, *Justice Quarterly*, 11: 119-134.
- Brown, B., & Benedict, W. (2002). Perceptions of the police: Past findings, methodological issues, conceptual issues and policy implications, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 25(3): 543-580.
- Cao, L., & Zhao, J. S. (2005). Confidence in the police in Latin America, *Journal of Criminal Justice*, 33(3): 403-412.
- _____, Lai, Y-L., & Zhao, R. (2012). Shades of blue: Confidence in the police in the world, *Journal of Criminal Justice*, 40(1): 40-49.
- Correia, M. E., Reisig, M D., & Lovrich, N. P. (1996). Public Perceptions of State Police: An Analysis of Individual-Level and Contextual Variables, *Journal of Criminal Justice*. 24: 17-28.
- DiMatteo, M. R., Haskard, K. B., & Williams, S. L. (2007). Health beliefs, disease severity, and patient adherence: a meta-analysis, *Medical Care*, 45(6): 521-528.
- Egger, M, Smith, D. G. Schneider, M, & Minder, C.(1997). Bias in meta-analysis detected by simple, graphical test, *British Medical Journal*, 315(7109), 629-634.
- Higgins, J. P. T., Thompson, S. G., Deeks, J. J., & Altman, D. G. (2003). Measuring inconsistency in meta-analysis. *British Medical Journal*, 327: 557-560.
- Jackson, J., & Bradford, B. (2009). Crime, policing and social order: on the expressive nature of public confidence in policing, *The British Journal of Sociology*, 60(3): 493-521.
- Jackson, J., & Sunshine, J. (2007). Public confidence in policing: A neo-Durkheimian perspective, *British Journal of Criminology*, 47(2): 214-233.

- Jang, H., Joo, H. J., & Zhao, S. (2010). Determinants of public confidence in police: An international perspective, *Journal of Criminal Justice*, 38: 57-68.
- Mayer, R. C., and Davis, J. H., & Schoorman, F. D. (1995). An Integrative Model of Organizational Trust. *AMR*, 20(3): 709-734.
- Merry, S., Power, N., McManus, M., & Alison, L. (2012), Drivers of public trust and confidence in police in the UK, *International Journal of Police Science & Management*, 14(2): 118-135.
- Mishra, Q. K. (1996). Organizational responses to crisis: The centrality of trust, in Kramer, R. M. & Tyler, T. R. (eds.), *Trust in organizations: Frontiers of theory and research*: 261-287.
- Nix, J., Wolfe, S. E., Rojek, J., & Kaminski, R. J. (2015), Trust in the police: The influence of procedural justice and perceived collective efficacy, *Crime & Delinquency*, 61(4): 610-640.
- Pinquart, Martin & Silvia Sorensen. (2000). Influences of Socioeconomic Status, Social Network, and Competence on Subjective Well-Being in Later Life: A Meta-Analysis, *Psychology and Aging*, 15(2): 187-224.
- Ren, L., Cao, L., Lovrich, N., & Gaffney, M. (2004). Linking confidence in the police with the performance of the police: Community policing can make a difference, *Journal of Criminal Justice*, 33: 55-66.
- Rosenthal, R. (1979). The file drawer problem and tolerance for null result, *Psychological Bulletin*, 86, 638-641.
- Sampson, R. J., & Jeglum-Bartusch, D. (1998). Legal cynicism and tolerance of deviance: The neighborhood context of racial differences, *Law and Society Review*, 32(4): 777-804.
- Scaglion, R. & Condon, R. G. (1980). The structure of black and white attitudes toward police, *Human Organization*, 39: 280-283.
- Skogan, W. (2009). Concern about crime and confidence in police: reassurance

or accountability?, *Police Quarterly*, 12(3): 301-308.

Sunshine, J., & Tyler, T.R. (2003). The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing, *Law and Society Review*, 37: 555-589.

Taylor, R. B., & Lawton, B. A. (2012). An integrated contextual model of confidence in local police, *Police Quarterly*, 15(4): 414-445.

Tyler, T. R. (2004). Enhancing police legitimacy, *The annals of the American academy of political and social science*, 593(1): 84-99.

A Meta-Analysis of Influencing Factors on Korean People's Trust in the Police

Jang, Jae Seong*

Public trust in the police is a very important foundation of the police. Domestic prior studies have found many factors that affect public trust in the Korean police. In this study, a meta-analysis was conducted on that factors. For the research goals, prior studies were reviewed systematically and meaningful implications were founded through a meta-analysis. The correlation coefficient (r) was used as the effect size for meta-analysis. The studies used in meta-analysis are 41 quantitative studies on trust in the Korean police. And, these papers were selected by the PRISMA procedure. The 33 variables extracted in the previous study were classified into six categories: ① demographic ② instrumental perspective ③ expressive perspective ④ personal values ⑤ police fairness ⑥ police officers attitude factors. The effect size by category and variable was calculated. The meta-regression was conducted using year of publication and measuring method on trust in the police(single item / complex item) as a moderators. The evidence shows that: First, the category that has the biggest effect size on trust in the police is police fairness factors. On the other hand, the personal value factors and demographic factors has a tiny effect size on trust in the police. Among the variables, police effectiveness awareness, police fairness, kindness and integrity of police officers have high effect size on trust in the police. These findings suggest that increasing the overall awareness of police effectiveness and fairness rather than public relations policies that take into account the characteristics of individual citizens helps to enhance people's trust. It is also important to improve the attitude of police officers in contact with citizens on the front line.

* Department of Police Science in Korean National Police University

❖ key words: Trust in the police. Meta-analysis, Police fairness, Police effectiveness, Effect size

투고일 : 8월 24일 / 심사일 : 9월 30일 / 게재확정일 : 9월 30일

대상자 특성이 경찰 물리력 행사에 미치는 영향 연구

- 물리력 사용 보고서 분석을 중심으로 -

이창용* · 박정선**

국 | 문 | 요 | 약

본 연구는 2019년 12월부터 2020년 11월까지 1년간 서울경찰청 소속 지역 경찰과 교통 경찰이 작성한 물리력 사용보고서를 바탕으로 양적 분석을 진행하여 우리나라 치안환경에서 대상자 특성이 경찰 물리력 행사에 미치는 영향을 연구하는 데 목적을 두고 있다. 이를 위해 경찰물리력의 정도와 대상자 특성 요인을 각각 교차 분석하여 관련성을 확인하고, 상대적 중요도를 다항 로지스틱 회귀 분석으로 검증하였다. 교차분석 결과 경찰 물리력 정도는 대상자의 저항정도, 성별, 체격, 흉기 유무에 대한 관련이 있음을 확인하였고, 다항 로지스틱 회귀분석 결과 경찰 물리력 정도에 가장 영향력을 미치는 변수는 대상자 저항 정도임을 알 수 있었다. 마지막으로 본 연구 결과에 기초하여 종단 분석과 지역적 요인을 포함한 다수준 분석 등 관련 후속 연구에 대한 제언을 덧붙였다.

DOI : <https://doi.org/10.36889/KCR.2021.9.30.3.65>.

❖ 주제어 : 물리력, 경찰 장구, 지역 경찰, 물리력 사용보고, 교차분석, 다항 로지스틱 회귀분석

* 경찰인재개발원 인권리더십센터 교수. 주저자

** 경찰대학 행정학과 교수. 교신저자

I. 서론

경찰은 공공의 안녕과 질서 유지를 위하여 강제와 명령이라는 권력 작용을 통해 일반 통치권을 행사하고 경찰의 물리력 행사는 그 권력의 실효성 확보를 위한 도구로 사용되며(이훈, 2015; 이훈, 2016; 이훈·김동률, 2017a; 이훈·김동률, 2017b; Gallo et al., 2008; Kappeler, 2006; Lee et al., 2010; Lee & Vaughn, 2010), 물리력의 적정한 행사는 경찰 직무집행 과정에서 국민의 생명, 신체 및 재산에 대한 보호와 더불어 경찰 본인의 안전을 확보하는 중요한 역할이라 할 수 있다(이훈, 2015; 이훈, 2016; 이훈·김동률, 2017a; 이훈·김동률, 2017b; Kappeler, 2006; Lee, et al., 2010; Lee & Vaughn, 2010). 그러나 경찰의 물리력 행사는 본질적으로 일반 국민의 기본권 침해를 넘어서 대상자의 재산과 신체 때로는 생명에까지 피해 줄 수 있는 특수성으로 인하여 헌법상 비례 원칙, 과잉 금지 원칙 등을 통해 법이 허용하는 범위 안에서 필요 최소한도로 사용되도록 경찰 내·외부의 엄격한 통제를 받아왔다(이훈·김동률, 2017a; Lee & Vaughn, 2010). 또한, 경찰관직무집행법 등 관련 법률에서도 경찰 물리력 행사에 대한 기준을 구체적으로 제시하지 못하여 그 기준이 모호한 상태에서 일선 경찰은 법 집행을 하게 되었고, 그 과정에서 발생할 수밖에 없는 최소한의 물리력조차도 지탄의 대상으로 만드는 언론과 내부 감사 기관의 행태로 인해 일선 경찰은 정당한 물리력 행사에 대해 소극적이고 수동적인 사용을 지양하게 되었다(최규범, 2004).

이에 경찰의 적극적 범죄 대응을 위한 물리력 행사 필요성이 국민적 공감대로 형성됨에 따라 2019. 11. 24. 경찰청은 예규로 ‘경찰 물리력 행사의 기준과 방법에 관한 규칙’을 시행하여 경찰의 물리력 행사에 대한 기준을 명확히 하고자 하였다. 당시 규칙 개정을 위한 관련 근거는 국내 법률 및 판례로 연구가 진행될 수 있었으나 물리력 사용 원칙과 기준에 대하여는 국내 데이터가 없어 해외 데이터를 중심으로 연구된 선행 연구에만 의존할 수밖에 없었고, 이와 같은 한계는 당시 여건에서는 불가피한 선택이었다.

본 연구는 이러한 점에 착안하여 경찰 물리력 행사의 기준과 방법에 관한 규칙 시행 후 1년이 지난 현재 그간 누적된 일선 경찰의 물리력 사용 데이터를 활용하여 해외 선행 연구들과 같은 방법으로 검증은 진행하였을 때 어떠한 분석 결과가 도출되는지 확인함으로써, 국내 경찰 물리력 행사의 특성을 찾아내고자 한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구

1. 경찰물리력

2019. 11. 24. 경찰 물리력 행사의 기준과 방법에 관한 규칙이 시행되기 이전 경찰 물리력은 국내에서는 보편적으로 통용되던 개념은 아니었다(최규범, 2004). 하지만 미국은 우리나라와 달리 총기를 합법적으로 소지할 수 있어 우리나라보다 상대적으로 경찰 물리력에 대한 개념이 먼저 정의되어 통용되고 있었는데 국제경찰장협회(International Association of Chiefs of Police, IACP)는 경찰 물리력을 ‘비협조적인 대상에 대하여 협조를 강제하기 위해 요구되는 경찰의 노력량(The amount of effort required by police to compel compliance by an unwilling subject)이라 정의하며 그 종류에는 ‘신체적·화학적·전기적 물리력, 타격 그리고 총기’(physical, chemical, electronic, impact and firearm)등이 있다고 구분하였다.¹⁾

이후 국내에서 시행된 경찰 물리력 행사의 기준과 방법에 관한 규칙에서는 경찰 물리력을 “범죄의 예방과 제지, 범인 체포 또는 도주 방지, 자신이나 다른 사람의 생명·신체 방어 및 보호, 공무집행에 대한 항거 제지 등 경찰 목적을 달성하기 위해 경찰관발동의 대상자에 대해 행하여지는 일체의 신체적, 도구적 접촉”으로 정의하고 있다(경찰청, 2019). 이때 경찰 물리력은 경찰관의 현장 입장, 언어적 통제 등 직접적인 신체 접촉 이전 단계의 행위들도 포함되는데, 현장 입장과 언어적 통제는 물리적 강제력은 없지만, 대상자로서는 경찰 목적 달성에 협력하게 하는 실질적인 힘을 느낄 수 있어 이를 포함한 개념으로 정의(이훈, 2015)하고, 직무 수행 중 사용할 수 있는 경찰장비인 무기, 경찰장구는 물론 경찰견 등 동물을 사용하는 경우를 포함한다고 정의하고 있다(최규범, 2004).

2. 선행연구 고찰

해외 선행 연구 중 경찰 작성 물리력 자료를 바탕으로 진행된 양적 연구를 검토한 결

1) International Association of Chiefs of Police(2001) *Police use of force in America*.

과 연구 내용을 개인, 상황, 관리자 그리고 지역의 특성에 관한 연구로 각각 구분할 수 있었다.

위 구분에 앞서 경찰 기관의 특성에 관한 선행 연구를 검토하였는데, Worden(1995)은 24개 경찰관서의 관료화 정도가 물리력 사용 관행에 미치는 영향을 연구한 바, 합리적인 물리력 사용과 과도한 물리력 사용 모두에 유의미한 결과가 확인되었고, Alpert & MacDolald(2001)는 관리자가 물리력 사용 보고서 작성을 요구하는 경찰서에서 물리력 사용 비율이 낮아진다는 사실을 발견하였으며, Lee & Vaughn(2010)은 법적 연구를 통해 적절한 관리·감독과 훈련이 물리력에 따른 치명적인 책임을 막을 수 있다고 제안하였으나, 관련 연구가 매우 적었고 선행 양적 연구 중 기관의 특성이 유의미하게 경찰물리력에 영향을 미친다는 연구는 확인되지 않아(Lee & Vaughn, 2016) 따로 구분하지 않았다.

가. 경찰 개인의 특성

물리력을 분석한 많은 연구들은 물리력 행사와 관련된 경찰 개인의 특성에 집중하였는데, 경찰 개인의 인종 (Alpert & Dunham, 1997; Garner et al., 2002; Gau et al., 2010; McLaughlin, 1992; Terrill, 2001), 연령 (Alpert, 1989; Garner et al., 2002; Milton et al., 1977), 경험 (Alpert, 1989; Friedrich, 1980; Paoline & Terrill, 2007; Terrill & Mastrofski, 2002), 교육 (Binder et al., 1982; Paoline & Terrill, 2007) 및 훈련 (Lee et al., 2010) 등 요인과 물리력의 연관성에 관하여 연구되었다.

이러한 경찰의 특성에 관한 연구는 많은 관심과 논쟁이 되었다. 그 예로 경찰의 인종과 물리력 사이의 연관성을 찾지 못한 연구가 있었고(Alpert & Dunham, 1997; Terrill, 2001), 반면에 둘 사이에 의미 있는 관계가 확인된 연구도 있었다(Garner et al., 2002; Gau et al., 2010; Lim Hye Young et al., 2014; McLaughlin 1992). 경찰 물리력 행사와 경찰 성별에 관한 연구 결과 역시 엇갈린 결과가 확인된다. 몇몇 연구에서는 남성이 여성보다 치명적인 물리력을 사용하거나 더 높은 물리력을 사용할 가능성이 높다는 성별 차이가 확인되었다(Garner et al., 2002; Grennan, 1987; Horvath, 1987; Kop & Euwema, 2001; Lee et al., 2010; McElvain & Kposowa, 2004; Sherman, 1980). 반면에 여성이 폭력적인 상황을 처리할 수 있는 능력이 부족하다는 공인되지 않

은 낙인을 보완하기 위해 여경이 남경보다 더 높은 수준의 물리력을 사용한다는 연구 결과도 있었다(Hunt, 1985). 그러나 연구자 대부분은 경찰의 성별 차이에 의한 물리력 사용 정도와 관련하여 유의미한 차이를 거의 발견하지 못하였다(Crawford & Burn, 1998; Croft, 1985; Kaminski et al., 2004; Lawton, 2007; Lee et al., 2014; Lee & Vaughn, 2016; McCluskey & Terrill, 2005; McCluskey et al., 2005; Paoline & Terrill, 2004, 2007; Philips & Smith, 2000; Sun & Payne, 2004; Trrill & Mastrofski, 2002; Worden 1989).

경찰관의 나이와 계급에 관한 연구는 흔히 사법경찰 경력과 상관관계가 있는 것으로 확인되었는데(Lawton, 2006), 대부분 연구에서 경력이 많은 경찰이 물리력의 정도에 의존할 가능성이 적은 것으로 분석되었다(Blumberg, 1983; Crawford & Burns, 1998; Kop & Euwema, 2001; Paoline & Terrill, 2004; Trrill & Mastrofski, 2002). 이와 같은 분석은 일부 숙련된 경찰이 대면한 대상자의 정도에 대한 위험을 덜 인식하기 때문 이라고 해석하고 있다(Holmes et al., 1998). 그러나 일부 연구자는 경찰 경력이 물리력 의 수준을 예측하지 못한다는 것을 발견하였다(Lawton, 2007; Lee et al., 2010; McCluskey & Terrill, 2005; McCluskey et al., 2005; Sun & Payne, 2004; Worden 1995). 신입경찰은 위험한 상황을 적절히 처리하려면 필요한 관련 지식과 기술을 습득 할 시간이 필요하고, 이 과정에서 몇몇 경찰관은 폭력성이 강한 형태로 발전하게 되고, 과거의 물리력 사용 상황 개입은 더 높은 물리력 사용으로 이어질 수 있는바, 경험, 나이 혹은 계급은 항상 낮은 물리력과 관련된 것은 아니라고 분석하였다(Toch, 1969).

개인의 특성 중 교육수준에 관한 연구에서는 교육을 통해 의사 결정 능력을 향상시켜 더 나은 경찰을 양성할 수 있다고 보았다(Worden, 1990). 그러나 이러한 신념과 달리, 모호한 연구 결과도 확인된다. 일부 연구는 높은 교육 수준을 가진 경찰은 교육수준이 낮은 경찰보다 물리력의 정도를 낮춰 사용한다는 경험적 증거가 제공되었다(Aamodt, 2004; Binder et al., 1982; Lee et al., 2014; McElvain & Kposowa, 2004; Paoline & Terrill, 2007; Rydberg & Terrill, 2010; Terrill & Mastrofski, 2002). 반면에 대학 교육을 받은 경찰이 높은 물리력에 더 많이 의존할 가능성이 높은 경우도 있었고 (Milton et al. 1977), 혹은 합리적으로 물리력을 사용한다는 결과도 확인되었다(Lee & Vaughn, 2016; Worden 1995).

훈련과 관련해서는 경찰의 물리력 활용을 줄이는 영향이 발생한다는 연구 결과 (Skogan & Friedl, 2004)가 있는 반면 Lee et al. (2010)이 실시한 8개 기관의 연구에서는 사전 훈련의 양과 물리력 수준 사이에 아무런 관계가 없음을 발견했으며, 오히려 근무 중 훈련 시간과 과도한 물리력 사용 사이에 긍정적인 결과가 발견되기도 하였다 (Lim Hye young et al., 2014).

나. 상황 특성

상황적 특성에는 경찰이 누구를 만나고, 대상자가 경찰을 어떻게 대하는지(Terrill & Mastrofski, 2002), 경찰에 대한 태도와 저항, 경찰과 대상자 간 대면 성격 등이 포함된다. 주로 Blalock(1967)의 집단 위협 이론과 Black(1976)의 사회학 법이론에서 파생된 대상자의 인종, 특히 아프리카계 미국인이 상당한 주목을 받았고 일부 소수 인종 개인이 경찰 물리력의 불균형적 표적임이 증명된 연구도 있다(Binder et al., 1982; Blumberg, 1983; Crawford & Burns, 1998; Geller & Karales, 1981; Jacobs & O'Brien, 1998; Sorenson et al., 1993; Terrill, 2001; Terrill & Mastrofski, 2002; Terrill et al., 2003; Worden, 1995). 그러나 이후 더 많은 연구에서 위 주장에 반대되는 소수 인종과의 대면이 필연적으로 경찰의 물리력 사용으로 이어지지 않음을 논증하였다 (Engel et al., 2000; Morabito & Doerner, 1997; Phillips & Smith, 2000). 실제로 분석 모델에서 경찰에 대한 대상자의 저항 등 맥락적 요인이 통제되었을 때 다양한 연구에서 대상자의 인종과 경찰 물리력 사이의 연관성은 발견되지 않았다(Lawton, 2007; Lee et al., 2010, 2014; Terrill & Reisig, 2003). Skogan & Friedl (2004)은 경찰 활동에 관한 광범위한 연구를 통해 상황적 영향이 때로는 경찰의 의사 결정 수준에 많은 영향을 미친다는 결론을 내렸다. 관련 연구에 따르면 경찰은 남성(Fyfe, 1978; Garner et al., 2002; Lee et al., 2010; Leinfelt, 2005; Lim et al., 2014; McCluskey et al., 2005; Milton et al., 1977; Phillips & Smith, 2000; Smith, 1986; Sun & Payne, 2004; Terrill & Mastrofski, 2002) 및 소수자(Garner et al., 2002)에 대해 더 많은 물리력을 가하는 것으로 확인되었다.

대상자 연령이 경찰 물리력에 미치는 영향은 엇갈렸지만, 대부분의 선행 연구는 경찰관은 노인인 대상자를 만났을 때 경찰 물리력을 낮게 사용하는 것으로 확인되었다

(McCluskey et al., 2005; Paoline & Terrill, 2007; Phillips et al., 2006; Phillips et al., 2002; Phillips & Smith, 2000; Terrill & Mastrofski, 2002; Terrill et al., 2003). 반면에 다른 연구에서는 대상자의 연령과 경찰물리력 사이에 관계가 없다는 연구도 있었다(Garner et al., 2002; Kaminski et al., 2004; Lee et al., 2010; McCluskey & Terrill, 2005; Sun & Payne, 2004; Terrill, 2003; Worden, 1995).

경찰의 물리력 사용에 대한 강력한 예측 변수는 경찰에 대한 대상자의 태도와 저항의 정도인 것으로 연구되었다(Bazley et al., 2007; Chevigny, 1969; Engal et al., 2000; Gau et al., 2010; Klinger, 2002; Lee et al., 2010; McElvain & Kposowa, 2004, 2008; Terrill & Mastrofski, 2002, Toch, 1969; Worden, 1995). 이와 같은 결과는 법 집행에 대한 대상자의 무례한 태도, 저항 또는 공격이 경찰의 물리력 사용에 가장 크게 고려하여야 하는 법률적 주요 요소이기 때문이다(Garner et al., 1995). 따라서 대상자가 무기를 소지하고 있음이 확인되거나 흉기를 이용하여 반항할 때 더 가혹하거나 치명적인 물리력을 사용하게 되고(Garner et al., 2002; Paoline & Terrill, 2004; Sun & Payne, 2004; Terrill & Mastrofski, 2002), 대부분의 경찰관 부상이 마약의 영향을 받은 대상자와의 접촉에서 발생한다는 점(Croft, 1985; Kaminski & Sorensen, 1995; Margarita, 1980; Stetser, 2001)에서 보았을 때 경찰이 마약 관련 범죄에 대한 대응과정에서 경찰물리력의 정도가 높아짐을 추론할 수 있을 것이다(Lee & Vaughn, 2016).

그리고 범죄의 성격/심각성을 포함한 다른 상황적 특성이 경찰물리력에 미치는 영향에 관한 연구가 진행되어 왔다. 그 예시로 주민이 가지는 경찰의 인식(Bazley & Garofalo, 1989; Engal et al., 2000; Lawton, 2007; McLaughlin 1992; White, 2002), 현장에 있는 경찰관과 대상자의 수(Friedrich, 1980; Garner et al., 2002; Lawton, 2007; Sherman, 1980; Terrill et al., 2003; White, 2002), 및 구경하는 시민의 수, 경찰의 입장 방식(Garner et al., 1996; Terrill & Mastrofski, 2002) 등이 연구되었다(Alpert et al., 2004; Lee et al., 2014; MacDonald et al., 2003; Worden, 1995). 그 결과 경찰과 대상자가 대치하는 상황 속에 경찰의 수(Garner et al., 2002; Terrill & Mastrofski, 2002)와 구경하는 사람의 수(Engel et al., 2000; Phillips & Smith, 2000)가 증가함에 따라 더 높은 수준의 경찰물리력이 사용될 가능성이 높은 것으로 확인되었고, 경찰관이 신고에 의한 출동보다 적극적 인지의 경우 더 강한 물리력이

발생한다는 것이 확인(Garner et al., 1996; Terrill & Mastrofski, 2002)되었다.

다. 관리자 특성

직원에 대한 관리자의 영향에 관한 연구(Engal et al., 2000, 2003; Haar, 2001; Muir, 1977; Van Maanen, 1983, 1984)를 고찰한바, Engal(2000, 2003)은 경찰의 물리력 사용에 대한 관리자의 영향을 연구하였고, Engal(2000)은 적극적인 관리자의 높은 물리력 사용에 대한 기대가 그렇지 않은 관리자와 근무하는 경찰관에 비해 물리력 사용 가능성을 두 배가량 높이는 것으로 확인되는데 위 연구에서는 인종, 성별과 교육과 같은 다양한 관리자 설명을 통제 변수로 통합하였다. 또한, DeSpain(2008)은 관리자의 교육이 직원에게 미치는 영향을 살펴보고 관리자의 리더십 교육 시간과 직원의 직무 만족도 간에 긍정적인 관계를 확인하였다(Lim Hye young et al., 2014).

라. 지역 특성

몇몇 연구들은 지역의 특성이 경찰의 물리력 사용에 어떻게 영향을 미치는지 초점을 맞춰 연구하였다. 다시 말해 경찰물리력 사용과 관련된 경찰관 및 대상자 개인의 특성이나 대상자와 경찰관의 대치 상황의 특성뿐만 아니라 인종적 이질성, 사회경제적 지위, 사회적 불이익 및 범죄 활동 등 치안의 대상이 되는 지역과 관련된 여러 가지 맥락적 속성에 초점을 맞춘 연구가 진행되었다(Lee & Vaughn, 2016). Skogan & Friedl (2004)의 연구 결과 일반적인 사회 과학 연구 가설은 지역 특성이 경찰관과 경찰 기관의 행동을 포함한 개인 및 조직 모두의 활동에 직접 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 물리력 사용에 대한 지역의 영향을 분석하는 연구는 범죄율뿐만 아니라 주민들의 인구 통계에도 초점을 집중하였다(Lim Hye young et al., 2014).

그 예시로, 지역사회의 인종 이질성이 경찰의 물리력 사용에 미치는 영향에 대하여 엇갈린 결과가 나왔다. Smith (1986)와 Sung(2002)은 주로 흑인이나 인종이 혼합된 지역의 대상자에 대하여 경찰의 물리력의 사용 또는 사용 경고의 가능성이 훨씬 더 높다고 발표하였고, Bayley & Mendelsohn(1969)은 소수 집단에 경찰의 더 강력한 물리력 사용 경향이 있다고 보았다. 이와 같은 연구 결과는 한 지역의 인종 비율이 도시의 인종

비율보다 더 큰 영향을 미칠 수 있다고 시사하는 것이다. 그러나 Lawton(2007)과 Lee et al.(2010)은 인종 이질성이 경찰물리력 사용 정도에 영향을 미치지 않는다고 하였다.

경찰의 물리력 사용에 대한 사회·경제적 요인의 영향에 관해서도 Terrill & Reisig (2003)는 취약 지역의 시민들에게 물리력 사용 가능성이 훨씬 더 높은 것으로 분석하였으나 Smith (1986)와 Sung(2002)은 사회·경제적 지위에 대해서 통계적으로 유의미한 관계가 없다고 분석하였다.

일부 연구에서는 지역의 취약성이 경찰의 물리력 사용에 미치는 영향을 연구하였다. Terrill & Reisig(2003)과 McCluskey et al.(2005)은 빈곤율, 실업자율, 여성 한부모 가정 비율, 아프리카계 미국인 비율 등 네 가지 인구 조사 항목에서 지역의 취약성을 측정하고 이에 대한 경찰 물리력 사용의 관계를 측정한 바, 경찰은 취약 지역에서 경찰 물리력 사용의 정도가 더 높은 것으로 보았다. Smith (1986)와 Sun et al. (2008)은 지역 연령에 대한 연구에서 노인들이 경찰의 물리력 사용 및 강제력 행사에 각각 영향을 미치지 않음을 확인하였다(Lim Hye young et al., 2014).

경찰의 물리력 사용과 지역 범죄 수준 사이의 관계에 대한 현재의 평가는 엇갈린 결과를 보이는 것으로 확인되었다. 이전 연구에서는 경찰의 물리력 행사와 이웃의 폭력(Kania & Mackey, 1977)뿐만 아니라 살인 및 과실치사 비율(Fyfe, 1986)과 관련이 있다고 보았고, 이웃의 폭력과 경찰의 물리력 정도 사이에 유의미한 관계가 있다는 연구가 계속되었다(Garner et al., 2002; Lawton, 2007; Lee et al. 2010, 2014. Terrill & Reisig 2003), 특히 Terrill & Reisig(2003)는 경찰이 살인율이 높은 지역에서는 더 높은 수준의 물리력을 사용할 가능성이 더 높은 것으로 분석하였으나, 다른 연구자들(Lawton, 2007; Lee et al., 2010; Leinfelt, 2005; Smith, 1986)은 지역의 살인율과 경찰 물리력 사이에 상관관계는 약하거나 거의 관계가 없다고 분석하였다.

특히 선행 연구에서 지역 수준(Lawton, 2006) 혹은 도시 수준(Lee et al. 2010)에 대한 이웃의 폭력 범죄율에 관한 연구에서 유의미한 관계를 찾지 못하였지만, 최근 연구에 따르면 거리 수준의 이웃 폭력 범죄 수준이 경찰물리력 정도를 높이는 데 유의미한 영향을 미친다고 연구되었다(Lee & Vaughn, 2016; Lee et al. 2014).

Ⅲ. 연구방법

1. 자료 및 측정

가. 분석자료

본 연구는 2019년 12월부터 2020년 11월까지 최근 1년간 서울경찰청 소속 교통 외근 및 지역 경찰이 작성한 물리력 사용 보고서 총 1,322건 중 피해 없는 신체적 물리력과 수갑 사용 및 피해가 불명확한 물리력 사용 938건, 멧돼지에게 사용된 물리력 1건을 제외한 383건을 자료 분석에 사용하였다.

위 분석 자료의 물리력 사용 당시 대상자 태도 내용은 분석대상 총 383건에 대하여, 무가격 저항 637건(중복 행동 포함), 흉기 비사용 가격 328건, 흉기 사용 가격 39건, 2인 이상 행위 42건, 자해·자살행위 38건, 무기 탈취 시도 5건, 물건투척 1건 등으로 확인되었다.²⁾

또한 분석 자료의 사용 물리력 세부 내용은 총 383건에 대하여 물리력의 중복 사용을 포함하여 신체적 물리력 350건, 수갑 364건, 방패 1건, 경찰봉 11건, 테이저건을 사용한 스텐 기능 16건, 테이저건을 사용한 전극침 발사 22건 등으로 확인되었다.

이를 통해 물리력 사용 이전 대상자는 다양한 저항 행위를 중복하여 시도한다는 사실을 확인할 수 있고, 특히 가격을 제외한 저항이 많음을 알 수 있었고, 이에 대항하는 경찰물리력은 신체적 물리력이 사용되었을 때 물리력사용보고서를 작성하는 특성상 대부분 상황에서 신체적 물리력 사용이 전제되어 있고, 장구 중에는 수갑의 사용이 가장 많은 것을 확인할 수 있었다.

나. 변수측정

선행연구 및 현행 관련 규칙 등을 반영하여 종속변수인 경찰 물리력과 독립변수인 대상자의 인적요소와 대상자의 태도 요인에 대한 조작적 정의를 진행하였다.

2) 무가격 저항의 경우 이동거부, 물체 잡고 버딤, 강하게 뿌리치기, 신체 밀기, 신체 당기기 등의 집합으로 경찰의 물리력 사용 1건에 대하여 대상자의 저항 행위가 대부분 한가지 이상의 중복 행위로 포함되어 637건에 이르게 됨.

경찰 물리력 변인은 경찰 물리력 사용 보고서에서 권총(실제사격), 권총(경고사격), 전자총격기(전극침), 전자총격기(스텐), 분사기, 경찰봉, 방패, 수갑, 포승, 신체적 물리력, 기타로 총 11가지로 구분하고 있고, 현행 경찰 물리력 행사의 기준과 방법에 관한 규칙에서 분류하고 있는 경찰관 대응 수준은 ① 협조적 통제, ② 접촉 통제, ③ 저위험 물리력, ④ 중위험 물리력, ⑤ 고위험 물리력의 5단계로 분류되어 있어 경찰물리력 사용 보고서의 11가지 구분을 경찰관 대응 수준의 5가지 정도로 재코딩하였는데, 상해가 발생하지 않은 수갑 사용처럼 피해 없는 물리력 사용 등은 경찰 물리력 사용 보고서의 작성의 대상이 되지 않고, 해당 기간 ⑤ 고위험 물리력 정도의 물리력 행사는 전무하여, ② 접촉 통제, ③ 저위험 물리력, ④ 중위험 물리력 정도의 3단계 서열형 변수를 종속 변수로 사용하였다.

독립변수는 크게 대상자의 인적 요소와 대상자의 태도 요인으로 구분하였고, 이중 대상자의 인적 요소로는 성별, 주취 정도, 체격 정도를 들 수 있다.³⁾

성별 변인은 남성은 '1', 여성은 '2'로 구분한 명목 척도의 측정 수준을 가진 범주형 변수로 사용하였다. 주취 정도 변인은 경찰 물리력 사용 보고서에서 약간, 만취, 인사불성으로 구분하고 있으나, 만취와 인사불성의 구분 경계가 모호하다는 점에서 만취와 인사불성을 병합하여 음주 없음은 '0', 약간은 '1', 만취/인사불성은 "2"로 분류하는 3단계 척도로 재코딩하였으며, 체격 정도 변인은 경찰 물리력 사용 보고서에서 왜소, 보통, 다부진 체격, 거구로 구분하고 있으나, 다부진 체격과 거구의 구분 경계가 모호하다는 점에서 다부진 체격과 거구를 병합하여 왜소는 '1', 보통은 '2', 다부진 체격/거구는 "3"으로 분류하는 3단계 척도로 재코딩하였는데, 위 주취와 체격 정도의 3단계 척도는 서열 척도의 측정 수준을 가진 범주형 변수로 사용하였다.

대상자의 태도 요인으로는 저항의 정도, 무기 소지, 도주 상황을 들 수 있다. 저항의 정도 변인은 경찰 물리력 사용 보고서에서 이동거부/물체 잡고 버팀, 강하게 뿌리치기, 신체 밀기/당기기/ 재물손괴 등 공공 위해, 자해·자살행위, 신체 가격(임박), 2인 이상 신체 가격(임박), 흉기·둔기로 위협하며 저항, 무기·장구 탈취시도, 총기·흉기·둔기로 공격(임박), 생명·신체에 심각한 위협을 가하는 폭력 행사(임박), 2인 이상 치명적 공격(임박)

3) 본래 종속변수인 경찰 물리력에 영향을 미치는 독립변수로 경찰 개인의 특성이 포함되어야 하나 현행 물리력사용보고서를 통해서만 경찰 개인의 특성을 수집할 수 없어 본 연구에서는 제외하였다.

박), 기타로 총 13가지로 구분하고 있고, 현행 경찰 물리력 행사의 기준과 방법에 관한 규칙에서 분류하고 있는 대상자 행위는 ㉠ 순응, ㉡ 소극적 저항, ㉢ 적극적 저항, ㉣ 폭력적 공격, ㉤ 치명적 공격의 5단계로 분류되어 있는데, ㉠ 순응에 대한 경찰의 상해가 발생하는 물리력 사용은 불가하므로 경찰 물리력 사용 보고서 작성 경우에 해당하지 않아, 경찰물리력 사용 보고서의 13가지 구분을 경찰관 대응 수준의 ㉡ 소극적 저항, ㉢ 적극적 저항, ㉣ 폭력적 공격, ㉤ 치명적 공격 4가지 정도로 재코딩하여 서열 척도의 측정 수준을 가진 범주형 변수로 사용하였다.

흥기 휴대 요인은 경찰 물리력 사용 보고서에는 흥기 휴대를 유/무로 구분하고, 흥기를 휴대하였을 경우 해당 흥기를 총기류, 칼, 쇠파이프, 각목, 차량, 기타로 구분하고 있고 기타소지물건을 임의적으로 기재하는 형태로 구성되어 있는데, 이와 같은 구성의 경우 휴대 흥기의 경중이 주관적일 수 있는 문제점이 내포되어 있어 흥기 휴대에 관하여는 휴대 없음은 '0', 휴대 있음은 '1'로 가부만을 확인하는 명목 척도의 측정 수준을 가진 범주형 변수로 재코딩하여 사용하였다. 마지막으로 도주 상황 변인은 경찰 물리력 사용 보고서에서 도주 시도, 단순 도주, 차량 주행 도주, 인적·물적 위해를 가하는 도주, 기타로 구분하고 있고 기타의 경우 해당 내용을 기재하며, 도주 상황이 없으면 체크하지 않는 형태로 구성되어 있다. 이와 같은 구성의 경우 차량 주행 도주의 경우 인적·물적 위해를 가하는 도주에 포함되는 때도 있어 차량 주행 도주와 인적·물적 위해를 가하는 도주의 구분 경계가 모호하다는 점에서 단순 도주, 차량 주행 도주, 인적·물적 위해를 가하는 도주를 모두 도주로 병합하여 도주 없음은 '0', 도주 시도는 '1', 도주는 "2"로 분류하는 3단계 척도로 재코딩하여 서열 척도의 측정 수준을 가진 범주형 변수로 사용하였다.

2. 분석방법

가. 분석방법

본 연구는 경찰 물리력 행사 정도에 영향을 미치는 대상자의 인적 요소와 대상자의 태도가 미치는 영향을 검증하는 연구이며, 이를 위해 IBM SPSS Station 25 프로그램을 사용하였다.

구체적인 분석방법은 먼저 각 변수들에 대한 빈도를 분석하는 기초통계량 분석을 실시한다. 이후 연관성을 파악하기 위하여 종속변수인 경찰물리력 정도를 기준으로 독립변수들에 대한 교차분석을 실시하고, 마지막으로 그 정도를 계량적으로 측정하기 위하여 다항 로지스틱 회귀분석을 실시하였다.

나. 가설설정

본 연구 주제는 경찰의 물리력 행사에 영향을 미치는 요인으로, 이론과 선행 연구 등에 따라 확인된 연구 가능한 여러 요소들 중 현행 물리력 사용 보고서에서 추출 가능한 요소들로 구성된 연구 가설은 다음과 같다.

<연구문제 1> 경찰물리력 행사는 대상자의 인적 요소에 따라 그 정도가 변화할 것이다.

가설 1-1, 대상자가 남성일 경우 경찰의 물리력 행사는 증가할 것이다.

가설 1-2, 대상자의 주취 정도가 증가할수록 경찰의 물리력 행사는 증가할 것이다.

가설 1-3, 대상자의 체형이 크거나 다부질수록 경찰의 물리력 행사는 증가할 것이다.

<연구문제 2> 경찰물리력 행사는 대상자의 태도에 따라 그 정도가 변화할 것이다.

가설 2-1, 대상자의 저항 정도가 증가할수록 경찰의 물리력 행사는 증가할 것이다.

가설 2-2, 대상자가 흥기를 휴대할 경우 경찰의 물리력 행사는 증가할 것이다.

가설 2-3, 대상자가 도주를 시도하거나 도주할 경우 경찰의 물리력 행사는 증가할 것이다.

IV. 분석결과

1. 기초 통계량 분석

본 연구 자료에 대한 일반적 특성을 종속 변수인 경찰 물리력 행사 정도와 독립 변수인 대상자의 성별, 주취 정도, 체격 정도, 대상자의 저항 정도, 무기 소지, 도주 상황에 대한 빈도 분석을 통한 빈도수와 백분율을 확인한 결과, 대상자의 특성은 85% 이상이 남성이고, 만취 혹은 인사불성 정도의 주취 상태가 약 60%가량 정도인 것으로 확인되었다. 대상자의 체격은 보통의 경우와 다부지거나 거구인 체격인 경우가 각각 약 45% 정도를 차지하며, 대상자 90%가량이 흉기를 휴대하지 않은 상황으로, 78.6% 정도가 도주하지 않은 상황임을 확인할 수 있었다.

그리고 이와 같은 대상자는 약 56%가 폭력적 공격 정도의 저항을 하고 이에 경찰은 약 58%가 저위험 물리력으로 대처하는 것을 알 수 있었다.

〈표 1〉 관측 변인별 기초통계량

변수	하위변수	빈도수(건)	백분율(%)
물리력코드	접촉 통제	122	31.9
	저위험 물리력	221	55.7
	중위험 물리력	40	10.4
	합계	383	100
대상자 저항 정도	소극적 저항	26	6.8
	적극적 저항	105	27.4
	폭력적 공격	216	56.4
	치명적 공격	36	9.4
	합계	383	100
성별	남	330	86.2
	여	53	13.8
	합계	383	100
주취 정도	음주 없음	63	16.4
	약간	100	26.1
	만취/인사불성	220	57.4
	합계	383	100

〈표 1〉 관측 변인별 기초통계량 (계속)

변수	하위변수	빈도수(건)	백분율(%)
체격	왜소	34	8.9
	보통	171	44.6
	다부진 체격/거구	178	46.5
	합계	383	100
흥기 휴대	없음	348	90.9
	있음	35	9.1
	합계	383	100
도주상황	도주 없음	301	78.6
	도주 시도	57	14.9
	도주	25	6.5
	합계	383	100

2. 변수 간 교차분석

수집된 경찰 물리력 사용 자료를 바탕으로 경찰 물리력 행사 정도를 중심으로 대상자의 요인과의 교차분석을 통하여 검증을 실시하였다.

가. 대상자 저항 정도가 경찰 물리력 정도에 미치는 영향

경찰 물리력 정도와 대상자 저항 정도에 대한 교차분석을 실시한 바, 대상자가 소극적으로 저항할 경우엔 96.2%가 접촉 통제 정도의 물리력만을 사용한 것에 비해 적극적으로 저항할 경우엔 접촉 통제의 낮은 물리력 대응은 39%에 불과했고 대부분인 61.0%가 저위험 물리력 정도로 대응하였다. 이에 비해 대상자의 저항이 폭력적 공격이나 치명적 공격으로 폭력의 수위가 높아지면 경찰의 물리력 대응 수준도 높아짐을 알 수 있다. 먼저 대상자가 폭력적으로 공격해오면 경찰은 대부분인 68.1%의 경우 저위험 물리력으로 대응하였고, 다음이 접촉 통제(22.2%)나 중위험 물리력(9.7%) 정도로 대응하였다. 그러나 대상자가 치명적 공격을 해 올 경우엔 경찰의 대응도 강한 물리력을 사용할 수밖에 없고, 결과도 중위험 물리력(52.8%), 저위험 물리력(25%), 접촉 통제(22.2%)의 순으로 중위험 물리력을 사용한 대응이 가장 높은 순위를 기록하였다. 이와 같이 경찰물리력 사

용은 대상자의 저항 정도에 영향을 받는다는 사실이 증명되었다.

통계적으로도 대상자 저항 정도에 따른 경찰 물리력 정도는 유의미한 값을 보였고 카이제곱값은 142.303(d.f.=6)으로 나타났다.

〈표 2-1〉 대상자 저항에 따른 경찰 물리력 정도

			대상자 저항				전체
			소극적 저항	적극적 저항	폭력적 공격	치명적 공격	
물리력 코드	접촉 통제	빈도	25	41	48	8	122
		대상자 저항 정도 중 %	96.2%	39.0%	22.2%	22.2%	31.9%
	저위험 물리력	빈도	1	64	147	9	221
		대상자 저항 정도 중 %	3.8%	61.0%	68.1%	25%	57.7%
	중위험 물리력	빈도	0	0	21	19	40
		대상자 저항 정도 중 %	0.0%	0.0%	9.7%	52.8%	10.4%
	빈도 계		26	105	216	36	383
	최소기대빈도		2.72				
	Pearson 카이제곱	분석 결과	142,303(d.f.=6)				
		근사 유의확률	0.000				

나. 대상자 성별이 경찰에 미치는 영향

경찰 물리력 정도와 대상자 성별에 대한 교차분석을 실시한 바, 남성과 여성에 대한 경찰의 물리력 사용 대응은 현격한 차이가 있는 것으로 나타났고 그 결과도 통계적으로 유의미했다. 먼저 남성의 경우 경찰이 접촉 통제 정도의 낮은 물리력으로 대응한 경우는 27.3%에 불과했으나 여성의 경우 전체의 60.4%에 해당해 여성에 대해서는 아주 낮은 수준의 물리력을 주로 사용하고 있음을 알 수 있다. 다음으로 남성의 61.2%에 대해 경찰이 저위험 물리력으로 대응한 것에 비해 여성은 35.8%로 남성의 절반의 수준에 불과하였다. 끝으로 전체 여성의 3.8%에 대해서만 경찰이 중위험 물리력으로 대응한 것에 비해 남성의 경우 여성의 약 3배에 달하는 11.5%가 중위험 물리력 행사의 대상이었다는 점이 주목할 만하다.

통계적으로도 성별에 따른 경찰 물리력 정도는 유의미한 값을 보였고 카이제곱값은 23.423(d.f.=2)으로 나타났다.

〈표 2-2〉 성별에 따른 경찰 물리력 정도

			성별		전체
			남	여	
물리력 코드	접촉 통제	빈도	90	32	122
		성별 중 %	27,3%	60,4%	31,9%
	저위험 물리력	빈도	202	19	221
		성별 중 %	61,2%	35,8%	57,7%
	중위험 물리력	빈도	38	2	40
		성별 중 %	11,5%	3,8%	10,4%
	빈도 계		330	53	383
	최소기대빈도			5,54	
	Pearson 카이제곱		분석 결과	23,423(d.f.=2)	
			정확유의확률	0,000	

다. 대상자 주취 정도가 경찰 물리력에 미치는 영향

경찰 물리력 정도와 대상자 주취 정도에 대한 교차 분석을 통한 검증을 실시한 바, 대상자 주취 정도는 경찰 물리력에 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 주취 정도가 음주 없음이건 약간 혹은 만취/인사불성이건 경찰물리력 가운데 접촉 통제가 약 30% 정도로 유사하게 나왔고 저위험 물리력 혹은 중위험 물리력의 사용에서도 큰 차이가 없어 두 변수 간의 통계적 유의성은 발견되지 않았다. 이는 주취 정도와 경찰물리력 정도는 상호 독립적임을 의미한다.

〈표 2-3〉 주취 정도에 따른 경찰 물리력 정도

			주취 정도			전체
			음주 없음	약간	만취/인사불성	
물리력 코드	접촉 통제	빈도	22	28	72	122
		주취 정도 중 %	34.9%	28.0%	32.7%	31.9%
	저위험 물리력	빈도	30	62	129	221
		주취 정도 중 %	47.6%	62.0%	58.6%	57.7%
	중위험 물리력	빈도	11	10	19	40
		주취 정도 중 %	17.5%	10.0%	8.6%	10.4%
	빈도 계		63	100	220	383
	Pearson 카이제곱	분석 결과	5.845(d.f.=4)			
근사유의확률		0.211				

*P<.05 **P<.01 ***P<.001

라. 대상자 체격 정도가 경찰 물리력에 미치는 영향

경찰 물리력 정도와 대상자 체격 정도에 대한 교차분석을 실시한 바, 두 변수 간에 통계적으로 유의미한 관련성이 확보되었다(카이제곱값=69.884, P=0.000). 보다 구체적으로 살펴보면, 먼저 왜소한 사람들의 경우엔 접촉 통제가 61.8%로 가장 높은 응답율을 보인 반면 보통의 체격이나 다부진 체격/거구의 경우엔 저위험 물리력이 가장 높은 응답율을 보여 각각 50.3%, 69.7%로 나타났다. 이는 대상자의 체격에 따라 경찰의 물리력 사용에 차이가 있다는 것을 의미하며 왜소한 사람들에게는 정도가 약한 물리력이 사용되고 보통 이상의 사람들에게는 조금 더 강한 저위험 물리력이 사용된다는 것을 보여준다고 하겠다. 특히 다부진 체격/거구의 경우 중위험 물리력이 18%나 되는 것에 비해 왜소 또는 보통의 경우엔 각각 5.9%, 3.5%에 그쳐 체격에 따른 물리력 사용은 확연한 차이를 보였다.

〈표 2-4〉 체격에 따른 경찰 물리력 정도

			체격 정도			전체
			왜소	보통	다부진 체격/거구	
물리력 코드	접촉 통제	빈도	21	79	22	122
		체격 정도 중 %	61.8%	46.2%	12.4%	31.9%
	저위험 물리력	빈도	11	86	124	221
		체격 정도 중 %	32.4%	50.3%	69.7%	57.7%
	중위험 물리력	빈도	2	6	32	40
		체격 정도 중 %	5.9%	3.5%	18.0%	10.4%
	빈도 계		34	171	178	383
	최소기대빈도			3,55		
	Pearson 카이제곱	분석 결과	69,884(d.f.=4)			
		근사 유의확률	0,000			

마. 흥기 휴대가 경찰 물리력에 미치는 영향

경찰 물리력 정도와 대상자 흥기 휴대 유무에 대한 교차 분석을 통한 검증을 실시한 바, 두 변수간에는 통계적으로 유의한 관계가 있음을 알 수 있다. 먼저 흥기를 소지하지 않은 대상자에 대해서는 경찰의 물리력 사용이 저위험 물리력(59.8%), 접촉 통제(33.0%), 중위험 물리력(7.2%)의 순으로 나타난 것에 비해 흥기를 소지한 대상자에 대해서는 중위험 물리력(42.9%), 저위험 물리력(37.1%), 접촉 통제(20.0%)의 순으로 나타나 흥기를 소지한 사람에 대한 대응에 비해 고강도의 경찰 물리력이 보다 많이 사용되었음을 알 수 있었고, 이러한 결과의 통계적 유의성도 확보되었다(카이제곱값=43.271, P=0.000). 결과적으로 대상자의 흥기 휴대 여부는 경찰 물리력 사용에 큰 영향을 준다는 사실을 알 수 있다.

(표 2-5) 흥기 휴대에 따른 경찰 물리력 정도

			흥기 휴대		전체	
			해당 없음	휴대		
물리력 코드	접촉 통제	빈도	115	7	122	
		흥기 휴대 중 %	33,0%	20,0%	31,9%	
	저위험 물리력	빈도	208	13	221	
		흥기 휴대 중 %	59,8%	37,1%	57,7%	
	중위험 물리력	빈도	25	15	40	
		흥기 휴대 중 %	7,2%	42,9%	10,4%	
	빈도 계		348	35	383	
	최소기대빈도			3,66		
	Pearson 카이제곱	분석 결과	43,271(d.f.=2)			
		근사 유의확률	0,000			

바. 도주 상황이 경찰 물리력에 미치는 영향

경찰 물리력 정도와 대상자 도주 상황 정도에 대한 교차분석을 통한 검증을 실시한 바, 대상자 도주상황은 경찰 물리력에 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 도주 상황이 도주 없음이나 도주 시도 혹은 도주인지에 관계없이 경찰 물리력 가운데 접촉 통제가 약 30% 정도로 유사하게 나왔고 저위험 물리력 혹은 중위험 물리력의 사용에서도 큰 차이가 없어 두 변수 간의 통계적 유의성은 발견되지 않았다. 이는 대상자의 도주 정도와 경찰 물리력 정도는 상로 독립적이고 통계적으로 유의한 연관성이 없음을 의미한다.

〈표 2-6〉 도주 상황에 따른 경찰 물리력 정도

			도주 상황			전체	
			도주 없음	도주 시도	도주		
물리력 코드	접촉 통제	빈도	99	16	7	122	
		도주 상황 중 %	32.9%	28.1%	28.9%	31.9%	
	저위험 물리력	빈도	176	31	14	221	
		도주 상황 중 %	58.5%	54.4%	56.0%	57.7%	
	중위험 물리력	빈도	26	10	4	40	
		도주 상황 중 %	8.6%	17.5%	16.0%	10.4%	
	빈도 계			301	57	25	383
	Pearson 카이제곱		분석 결과	5.057(d.f.=4)			
근사 유의확률			0.282				

*P<.05 **P<.01 ***P<.001

사. 교차분석 소결

앞에서 경찰의 물리력 사용 정도에 영향을 주는 요인들에 대해 교차분석을 실시한 결과, 대상자 저항 정도, 성별, 체격, 흉기 유무 등이 경찰 물리력 사용 정도에 영향을 주고 있음을 알 수 있었다.

반면에 대상자 주취 정도, 도주 상황 등은 경찰 물리력 사용에 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다.

3. 다항 로지스틱 회귀 분석

수집된 경찰 물리력 사용 자료를 바탕으로 경찰 물리력 행사 정도와 대상자의 요인들 간의 관계를 정량적으로 설명하기 위하여 다항 로지스틱 회귀분석을 실시하였고, 실시 전 모형적합도를 검증한 결과 본 연구 자료의 모형은 유의한 것으로 나타났다($\chi^2 = 68.195, p < .001$).

다항 로지스틱 회귀분석 결과해석에 앞서, 종속변수인 물리력 코드가 ② 접촉 통제, ③ 저위험 물리력, ④ 중위험 물리력의 세 단계로 분류되어 있어 ② 접촉 통제를 준거집단으로 설정하여 분석 결과를 비교하였다.

먼저 ② 접촉 통제 대비 ③ 저위험 물리력을 행사할 가능성의 경우, 대상자의 저항 정도와 성별, 체형만이 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 가장 중요한 요인인 대상자 저항은 ㉠ 소극적 저항에서 ㉡ 적극적 저항으로 증가할 때 13.135배만큼 경찰의 저위험 물리력 행사 오즈(승산)가 커졌고($\text{Exp}(B)=13.135, p<.05$), 또한 ㉠ 소극적 저항에서 ㉢ 폭력적 공격으로 증가할 때 26.898배만큼 오즈(승산)가 증가하는 것으로 나타났다($\text{Exp}(B)=26.898$). 마지막으로 대상자 행위가 ㉠ 소극적 저항에서 ㉣ 치명적 공격으로 증가할 때 8.820배만큼 오즈(승산)가 커지는 것으로 나타났다($\text{Exp}(B)=8.820, p<.05$).

더불어 여성에서 남성으로 한 수준 증가할 경우 2.279배 오즈(승산)가 증가하는 것으로 확인하였다($\text{Exp}(B)=2.279, p<.05$). 또한, 대상자의 체형이 다부진 체격 및 거구인 경우 왜소한 체격일 때보다 5.728배만큼 오즈(승산)가 커지는 것으로 확인되었다($\text{Exp}(B)=5.728, p<.0001$).

한편, ② 접촉 통제대비 ④ 중위험 물리력을 행사할 가능성의 경우엔 유일하게 대상자 행위만이 유의미한 영향을 미친 것으로 나타났다. 대상자 행위는 ㉠ 소극적 저항에서 ㉡ 적극적 공격으로 증가할 때 1.502배 오즈(승산)가 증가하는 것으로 나타났다($\text{Exp}(B)=1.502$). 또한, ㉠ 소극적 저항에서 ㉢ 폭력적 공격으로 증가할 때 6.804배 오즈(승산)가 증가하는 것으로 나타났다($\text{Exp}(B)=6.804, p<.05$). 마지막으로 대상자 행위가 ㉠ 소극적 저항에서 ㉣ 치명적 공격으로 증가할 때 19.998배만큼 오즈(승산)가 커지는 것으로 나타났다($\text{Exp}(B)=19.998, p<.01$). 이중 대상자 행위가 ㉠ 소극적 저항에서 ㉡ 적극적 저항으로 증가할 때는 ④ 중위험 물리력 사용이 통계적으로 유의미하지 않은 이유는 중위험 물리력의 위중함으로 인해 그 사용이 대상자의 반응이 낮은 저항 수준의 도발보다는 공격적 행동에 대응하기 때문이라 설명된다.

이를 정리하면 경찰 물리력 정도를 기준으로 ② 접촉 통제 대비 ③ 저위험 물리력에 대하여, 대상자 저항 정도는 ㉠ 소극적 저항 대비 ㉡ 적극적 저항, ㉢ 폭력적 공격, ㉣ 치명적 공격일 때, 대상자의 성별에 대하여 여성 대비 남성일 경우 그리고 대상자의 체형은 왜소 대비 다부진 체격 및 거구일 때 상대적으로 더 강한 경찰 물리력에 유의미한 영향이 있는 것으로 검증되었고, ② 접촉 통제 대비 ④ 중위험 물리력에 대해서는 대상자 저항 정도에 대하여 ㉠ 소극적 저항 대비 ㉢ 폭력적 공격, ㉣ 치명적 공격일 때 상대적으로 더 강한 경찰 물리력에 유의미한 영향이 있는 것으로 검증되었다.

이는 해외 선행 연구 및 우리나라에서 현재 시행되고 있는 경찰 물리력 행사의 기준과 방법에 관한 규칙에서 대상자의 저항 정도에 따라 경찰 물리력의 정도를 구분하고 있어 다른 변수에 비하여 대상자의 저항 정도가 상대적으로 큰 영향력을 가지고 있음을 확인할 수 있었고, 성별과 체격의 경우 다른 변수보다는 영향력을 가지고 있으나, 대상자 저항 정도의 수준이 높아지면 성별 및 체격도 영향을 미치지 못함을 확인할 수 있다.

〈표 3〉 경찰 물리력 정도에 대한 다항 로지스틱 회귀분석 결과

변수		B	유의 확률	Exp(B)	
물리력코드 저위험 물리력	도주 상황 (도주 없음)	도주	-.258	.584	.772
		도주 시도	-.053	.882	.948
	주취 정도 (주취 없음)	만취 및 인사불성	-.087	.805	.917
		약간	.227	.569	1.255
	흥기 유무 (해당 없음)	휴대	-.142	.810	.868
	성별(여)	남	.824*	.018	2.279
	체형(왜소)	다부진 체격/거구	1.745***	.000	5.728
		보통	.226	.593	1.253
	대상자 저항 (소극적 저항)	치명적 공격	2.177*	.011	8.820
		폭력적 공격	3.292***	.000	26.898
적극적 저항		2.575***	.000	13.135	
물리력코드 중위험 물리력	도주 상황 (도주 없음)	도주	.981	.107	2.666
		도주 시도	.888	.063	2.430
	주취 정도 (주취 없음)	만취 및 인사불성	-.345	.474	.708
		약간	-.181	.741	.834
	흥기 유무 (해당 없음)	휴대	.286	.664	1.332
	성별(여)	남	.629	.060	3.037
	체형(왜소)	다부진 체격 및 거구	1.111	.060	3.037
		보통	-1.132	.068	.322
	대상자 저항 (소극적 저항)	치명적 공격	2.996**	.002	19.998
		폭력적 공격	1.917*	.011	6.804
적극적 저항		.407	.629	1.502	
x 2	68,195***				
d.f.	22				

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

※ () 준거집단

V. 논의 및 결론

본 연구에서는 해외 선행 연구에서 검증된 경찰 물리력 행사 정도에 영향을 미치는 요인들에 대하여 국내 물리력 행사 자료를 가지고 검증을 실시하였으며, 이를 통해 경찰 물리력 행사에 영향을 미치는 요인이 무엇이고 어느 정도의 영향을 미치는지 분석하여 우리나라 치안환경의 특성을 설명하려 하였다. 이를 위해 2019년 12월부터 2020년 11월까지 최근 1년간 서울경찰청 소속 교통 외근 및 지역 경찰이 작성한 물리력 사용 보고서 자료를 기초통계량 분석, 교차분석 및 다항 로지스틱 회귀분석을 통해 검증을 진행한 바, 본 연구문제의 주요 분석 결과, 시사점 및 연구 제언은 다음과 같다.

먼저 기초통계량 분석으로 연구 자료에 대한 일반적 특성을 정리하면 보통 이상의 체격을 가진 흥기 미소지의 남성 대상자가 만취/인사불성 정도의 주취 상태에서 도주하지 않는 채 경찰에게 폭력적 공격 정도의 저항을 하면 경찰은 이에 대항하여 저위험 물리력 수준으로 대항하는 것이 일선 현장에서 가장 흔하게 발생하는 사건 시나리오라고 정리할 수 있다.

또한, 교차분석을 통한 검증 결과, 경찰 물리력 사용에 영향을 주는 변수로는 대상자의 저항 정도, 성별, 체격, 흥기 유무 등이 있는 것으로 확인되었다.

각 변수별 영향의 정도를 정량적으로 확인하기 위하여 다항 로지스틱 회귀 분석을 통해 검증하였는데 경찰 물리력 정도를 기준으로 대상자 변수들이 미치는 영향은 ② 접촉 통제 대비 ③ 저위험 물리력의 경우 대상자 저항 정도는 ㉠ 소극적 저항 대비 ㉡ 적극적 저항, ㉢ 폭력적 공격, ㉣ 치명적 공격일 때, 대상자의 성별에 대하여 여성 대비 남성일 경우 그리고 대상자의 체형은 왜소 대비 다부진 체격 및 거구일 때 상대적으로 더 많은 물리력을 사용하는 것으로 검증되었고, ② 접촉 통제 대비 ④ 중위험 물리력의 경우 대상자 저항 정도에 대하여 ㉠ 소극적 저항 대비 ㉢ 폭력적 공격, ㉣ 치명적 공격일 때 상대적으로 더 많은 물리력을 사용하는 것으로 검증되었다. 이를 통해 여러 변수 중 대상자의 저항 정도가 경찰물리력 행사에 가장 큰 영향을 준다는 사실을 확인할 수 있었고 결과적으로 ‘경찰물리력 행사의 기준과 방법에 관한 규칙’이 실제 일선 현장의 경찰들의 행동지침으로 적절하게 활용되고 있음을 확인할 수 있었다.

본 연구 속에 담긴 몇 가지 중요한 학술적 의의는 다음과 같다. 우선 해외 선행 연구

에서 검증된 경찰 물리력 행사 정도에 영향을 미치는 요인들에 대하여 국내 물리력 행사 자료를 대상으로 최초로 검증을 실시하였다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 서론에서 적시한 바와 같이, 기존의 관련 연구들은 해외 특히 미국 경찰의 물리력 자료를 바탕으로 분석이 이루어져 왔으며, 우리나라 경찰의 물리력 사용 자료를 가지고 연구가 이루어진 사례가 없었다는 점에서 학문적인 의의가 있다 할 것이다.

그리고 기존의 해외 선행 연구에서는 대상자의 체격이 경찰의 물리력 행사의 정도에 미치는 영향에 관한 연구가 드문 실정이었다. 그 이유는 미국과 우리나라의 사법 체계 및 치안환경에 대한 차이 특히 총기 소지 가능 여부 때문이라고 볼 수 있는데 이로 인해 해외에서 검증되지 못했던 대상자의 체형이 경찰의 물리력 정도에 미치는 영향에 관한 연구가 진행된 부분 역시 학문적인 의의가 존재한다고 할 수 있다.

또한 본 연구를 진행하는 과정에서 현행 경찰물리력 사용 보고서는 해외의 경찰물리력 사용 보고서에 비해 물리력 사용자인 대상자의 정보에 치중된 점을 확인할 수 있었다. 따라서 물리력 사용 보고서 양식의 변경을 통해 대상자 정보와 함께 물리력 사용자인 경찰에 대해서도 출동 경찰 인원 및 장구의 사용자별 구분 등 현재보다 더 구체적인 정보를 확보할 수 있도록 개정할 필요성을 제안한다는 점에서 정책적 의의를 찾을 수 있다.

본 연구의 한계 및 후속연구에 대한 제언은 다음과 같다.

본 연구가 우리나라에 경찰 물리력 행사의 기준과 방법에 관한 규칙이 제정된 이후 1년간의 자료를 바탕으로 분석이 진행된 만큼, 연구 결과에서 무의미하다고 검증된 변수 중 통계적으로 5% 수준에서는 유의하지 않으나 10% 수준(실제는 6~7% 수준)에서는 유의한 것으로 나타난 변수들의 경우 장차 다년간의 자료축적이 이루어진 뒤 종단 분석을 실시하면 유의미한 결과로 전환될 가능성도 충분히 있어 이에 대한 검증이 이루어져야 한다고 본다.

마지막으로 본 연구 과정에서 경찰 물리력 사용 보고 자료를 바탕으로 교차분석 및 로지스틱 회귀분석을 진행하면서 지역적 요인을 포함한 다수준 분석을 진행하려 하였으나, 현재까지 해당 연도 관련 지역 자료가 수집되지 않은 문제로 검증을 할 수 없었기에 지역별 특성 등의 요소를 포함한 다수준 연구를 추후 연구로 제안하는 바이다.

참고문헌

I. 단행본

1. 국내문헌

경찰청(2019). 경찰 물리력 행사의 기준과 방법에 관한 규칙 해설 및 사례 연습, 서울, 대한민국.

2. 국외문헌

Aamodt, M. G.(2004). *Research in law enforcement selection*. Boca Raton, FL: Brown Walker Press.

Bayley, D. H., & Mendelsohn, H. (1969). *Minorities and the police: Confrontation in America*. New York, NY: Free Press.

Binder, A., Scharf, P. and Galvin, R. (1982). *Use of deadly force by police officers: Final report*. Washington, DC: National Institute of Justice.

Black, D. J. (1976). *The behavior of law*. New York: Academic Press.

Blalock, H. M. (1967). *Toward a theory of minority group relations*. New York: Wiley.

Chevigny, P.(1969). *Police abuses in New York City*. New York: Vintage Books.

Engel, R. S. (2003). *How police supervisory styles influence patrol officer behavior (NCJRS Publication No. NCJ 194078)*. Washington, DC: Department of Justice.

Garner, J. H., Buchanan, J., Schade, T. and Hepburn, J. (1996). *Understanding the use of force by and against the police*. Washington, DC: National Institute of Justice.

Geller, W. A., Karales, K. J. (1981). *Split-second decisions: Shootings of and by Chicago police*. Chicago: Chicago Law Enforcement Study Group.

- International Association of Chiefs of Police (IACP) (2001). *Police use of force in America*. Alexandria, VA.
- Kappeler, V. E. (2006). *Critical Issues in Police Civil Liability(4th ed.)*. Long Grove, IL: Waveland Press.
- McLaughlin, V. (1992). *Police and the use of force: The Savannah study*. Westport, CT: Praeger.
- Milton, C. H., Halleck, J. W., Lardner, J. and Abrecht, G. L. (1977) *Police use of deadly force*. Washington, DC: The Police Foundation.
- Muir, W. K. (1977). *Police: Street corner politician*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Skogan, W., Friedl, K. (2004). *Fairness and effectiveness in policing: The evidence (Eds.)*. Washington, DC: National Academies Press.
- Stetser, M. (2001). *The use of force in police control of violence: Incidents resulting in assaults on officers*. New York: LFB Scholarly Publishing.
- Sung, H.-E. (2002). *The fragmentation of policing in American cities: Toward an ecological theory of police-citizen relations*. Westport, CT: Praeger.
- Terrill, W. (2001). *Police coercion: Application of the force continuum*. New York: LFB Scholarly Publishing.
- Toch, H. (1969). *Violent men: An inquiry into the psychology of violence*. Cambridge, MA: Schenkman.

II. 논문

1. 국내문헌

- 이 훈(2015). “경찰관 휴대무기 체계 재정립을 통한 치안환경 안전 확보 방안 연구”, 치안정책연구소
- _____(2016). “상황에 맞는 물리력 사용을 위한 휴대무기 체계 개선 운영에 관한 연구”, 치안정책연구소

- 이 훈·김동률(2017a). “미국 연방법원 판례 분석을 통한 경찰 살상 물리력 사용 상황에
서의 ‘급박한 위협’에 관한 연구: 경찰 물대포에 의한 고 백남기 농민 사망사건
을 중심으로”, 한국공안행정학회보, 26(3), pp. 271-298.
- _____ (2017b). “우리나라 경찰 테이저건 사용 매뉴얼의 문제점 및 개선방안에
관한 연구: 미국 연방법원의 판례와 미국 경찰 테이저건 사용매뉴얼 비교분석을
바탕으로”, 경찰학연구, 17(3), pp. 113-140.
- _____, Michael S. Vaughn. (2016). “The Relationship between Neighborhood
Crime Levels and Police Use of Force”. 경찰학연구, 16(1), pp. 143-183.
- 최규범(2004). “경찰관 물리력 사용의 한계에 관한 연구: 객관적인 경찰 물리력 행사 기
준 마련을 중심으로”, 경찰학연구, 7, pp. 114-145.
- Lim Hye young, Lorie A. Fridell, Lee Hoon. (2014). “The Impact of Supervision
and Neighborhood Context on Police Use of Less-Lethal Force”, 경찰학연
구, 14(2), pp. 155-182.

2. 국외문헌

- Alpert, G. P. (1989). Police use of deadly force: The Miami experience. In R.
Dunham & G. Alpert (Eds.), “Critical issues in policing”, *Prospect
Heights, IL: Waveland*, pp. 480-495.
- Alpert, G. P., Dunham, R. G. (1997). “The force factor: Measuring police use
of force relative to suspect resistance”. *Washington, DC: Police Executive
Research Forum*.
- Alpert, G. P., Dunham, R. G. and MacDonald, J. M. (2004). “Interactive
police-citizen encounters that result in force”. *Police Quarterly*, 7(4), pp.
475-488.
- Alpert, G. P., MacDonald, J. M. (2001). “Police use of force: An analysis of
organizational characteristics”. *Justice Quarterly*, 18(2), pp. 393-409.
- Bazley, D. H. and Garofalo, J. (1989). “The management of violence by police
patrol officers”. *Criminology*, 27(1), pp. 1-27.

- Bazley, T., Lersch, K., and Mieczkowski, T. (2007). "Officer force vs. suspect resistance: A gendered analysis of patrol officers in an urban police department". *Journal of Criminal Justice*, 35(2), pp. 183-192.
- Blumberg, M. (1983). "The use of firearms by police officers: The impact of individuals, communities, and race". Ph. D. Dissertation, Retrieved from ProQuest Dissertations and Theses database. (8316821)
- Crawford, C., Burns, R. (1998). "Predictors of the police use of force: The application of a continuum perspective in Phoenix". *Police Quarterly*, 1(4), pp. 41-63.
- Croft, E. B. (1985). "Police use of force: An empirical analysis". Ph. D. Dissertation, Retrieved from ProQuest Dissertations and Theses database. (8519744)
- DeSpain, L. (2008). "The relationship between police supervisor training and job satisfaction levels as reported by patrol officers. Ph. D. Dissertation, Retrieved from ProQuest Dissertations and Theses database. (UMI No. 3360501)
- Engel, R. S., Sobol, J. J., and Worden, R. E. (2000). "Further exploration of the demeanor hypothesis: The interaction effects of suspect's characteristics and demeanor on police behavior". *Justice Quarterly*, 17(2), pp. 235-258.
- Friedrich, R. J. (1980, November) "Police use of force: Individuals, situations, and organizations". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 452, pp. 82-97.
- Fyfe, J. J. (1986). "The split-second syndrome and other determinants of police violence". In A. Campbell & J. J. Gibbs (Eds.), "Violent transactions: The limits of personality" (pp. 207-223). *Oxford, UK: Basil Blackwell*.
- Gallo, F. J., Collyer, C. E., and Gallagher, P. L. (2008). "Prevalence of force by police in Rhode Island jurisdictions: Implications for use-of-force training and reporting". *Criminal Justice Review*, 33(4), 2008, pp. 480-501.

- Garner, J. H., Maxwell, C. D. and Heraux, C. G. (2002). "Characteristics associated with the prevalence and severity of force used by the police". *Justice Quarterly*, 19(4), pp. 705-746.
- Garner, J. H., Schade, T., Hepburn, J., and Buchanan J. (1995). "Measuring the continuum of force used by and against the police". *Criminal Justice Review*, 20(2), pp. 146-168.
- Gau, J. M., Mosher, C. and Travis, C. P. (2010). "An inquiry into the impact of suspect race on police use of Tasers". *Police Quarterly*, 13(1), pp. 27-48.
- Grennan, S. E. (1987). "Findings on the role of officer gender in violent encounters with citizens". *Journal of Police Science and Administration*, 15(1), pp. 78-85.
- Holmes, S. T., Reynolds, K. M., Holmes, R. M., & Faulkner, S. (1998). "Individual and situational determinants of police force: An examination of threat presentation". *American Journal of Criminal Justice*, 23(1), pp. 83-106.
- Haar, R. N. (2001). "The making of a community policing officer: The impact of basic training and occupational socialization on police recruits". *Police Quarterly*, 4(4), pp. 402-433.
- Horvath, F. (1987). "Police use of deadly force: A description of selected characteristics of intrastate incidents". *Journal of Police Science and Administration*, 15(3), pp. 226-238.
- Hunt, J. (1985). "Police accounts of normal force". *Urban Life*, 13(4), pp. 315-341.
- Jacobs, D., O'Brien, R. M. (1998). "The determinants of deadly force: A structural analysis of police violence". *American Journal of Sociology*, 103(4), pp. 837-862.
- Kaminski, R. J., Digiovanni, C. and Downs, R. (2004). "The use of force

- between the police and persons with impaired judgment”. *Police Quarterly*, 7(3), pp. 311-338.
- Kaminski, R. J., Sorensen, D. W. M. (1995). “A multivariate analysis of individual, situational, and environmental factors associated with police assault injuries”. *American Journal of Police*, 14(3/4), pp. 3-48.
- Kania, R. R. E., Mackey, W. C. (1977). “Police violence as a function of community characteristics”. *Criminology*, 15(1), pp. 27-48.
- Kop, N., Euwema, M. C. (2001). “Occupational stress and the use of force by Dutch police officers”. *Criminal Justice and Behavior*, 28(5), pp. 631-652.
- Lawton, B. A. (2006). “Levels of nonlethal force reported by Philadelphia police officers: Officer, citizen, and contextual influences” Ph. D. Dissertation, Retrieved from ProQuest Dissertations and Theses database. (3233446)
- Lawton, B. A. (2007). “Levels of nonlethal force: An examination of individual, situational, and contextual factors”. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 44(2), pp. 163-184.
- Lee, H., Jang, H., Yun, I., Lim, H., and Tushaus, D. W. (2010). “An Examination of Police Use of Force Utilizing Police Training and Neighborhood Contextual Factors: A Multilevel Analysis”. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 33(4): pp. 681-702.
- Lee, H., and Vaughn, M. S. (2010). “Organizational Factors that Contribute to Police Deadly Force Liability”. *Journal of Criminal Justice*, 32(2), pp. 193-206.
- Lee, H., Vaughn, M. S. and Lim, H. (2014). “The impact of neighborhood crime levels on police use of force: An examination at micro and meso levels”. *Journal of Criminal Justice*, 42(6), pp. 491-499.
- Leinfelt, F. (2005). “Predicting use of non-lethal force in a mid-size police department: a longitudinal analysis of the influence of subject and

- situational variables”. *The Police Journal*, 78(4), pp. 285-300.
- Lim, H., Fridell, L. A., and Lee, H. (2014). “The impact of supervision and neighborhood context on police use of less-lethal force: A multi-level analysis”. *Journal of Police Science*, 14(2), pp. 155-182.
- Margarita, M. C. (1980). “Criminal violence against police” Ph. D. Dissertation, Retrieved from ProQuest Dissertations and Theses database. (8018426)
- MacDonald, J. M., Manz, P. W., Alpert, G. P. and Dunham, R. G. (2003). “Police use of force: Examining the relationship between calls for service and the balance of police force and suspect resistance”. *Journal of Criminal Justice*, 31(2), pp. 119-127.
- McCluskey, J. D., Terrill. (2005). “Departmental and citizen complaints as predictors of police coercion”. *Policing: An International*, Vol. 28 No 3, pp. 19-37
- McCluskey, J. D., Terrill, W., and Paoline, E. A. (2005). “Peer group aggressiveness and the use of coercion in police-suspect encounters”. *Police Practice and Research*, 6(1), pp. 19-37.
- McElvain, J. P., & Kposowa, A. J. (2004). “Police officer characteristics and internal affairs investigations for use of force allegations”. *Journal of Criminal Justice*, 32(3), pp. 265-279.
- Morabito, E. V., Doerner, W. G. (1997). “Police use of less-than-lethal force: Oleoresin capsicum (OC) spray”. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 20(4), pp. 680-697.
- Paoline, E. A., & Terrill, W. (2004). “Women police officers and the use of coercion”. *Women and Criminal Justice*, 15(3/4), pp. 97-119.
- Paoline, E. A. and Terrill, W. (2007). “Police education, experience, and the use of force”. *Criminal Justice and Behavior*, 34(2), pp. 179-196.
- Phillips, S., Hagan, J. M., and Rodriguez, N. (2006). “Brutal borders? Examining the treatment of deportees during arrest and detention”. *Social Forces*,

85(1), pp. 93-109.

- Phillips, S., Rodriguez, N. and Hagan, J. M. (2002). "Brutality at the border? Use of force in the arrest of immigrants in the United States". *International Journal of the Sociology of Law*, 30(4), pp. 285-306.
- Phillips, T., Smith, P. (2000). "Police violence occasioning citizen complaint: An empirical analysis of time-space dynamics". *British Journal of Criminology*, 40(3), 480-496.
- Rydberg, J., Terrill, W. (2010). "The effect of higher education on police behavior". *Police Quarterly*, 13(1), pp. 92-120.
- Sherman, L. W. (1980). "Causes of police behavior: The current state of quantitative research". *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 17(1), pp. 69-100.
- Smith, D. A. (1986). "The neighborhood context of police behavior". In A. J. Reiss, M. Tonry (Eds.), "Communities and crime" (PP. 314-341). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Sorenson, J. R., Marquart, J. W., and Brock, D. E. (1993). "Factors related to killings of felons by police officers: A test of the community violence and conflict hypotheses". *Justice Quarterly*, 10(3), pp. 417-440.
- Sun, I. Y., Payne, B. K. (2004). "Racial differences in resolving conflicts: A comparison between black and white police officers". *Crime and Delinquency*, 50(4), pp. 516-541.
- Sun, I. Y., Payne, B. K. and Wu, Y. (2008). "The impact of situational factors, officer characteristics, and neighborhood context on police behavior: A multilevel analysis". *Journal of Criminal Justice*, 36(1), pp. 22-32.
- Terrill, W. (2003). "Police use of force and suspect resistance: The micro process of the police-suspect encounter". *Police Quarterly*, 6(1), pp. 51-83.
- Terrill, W., Mastrofski, S. D. (2002). "Situational and officer-based determinants of police coercion". *Justice Quarterly*, 19(2), pp. 215-248.

- Terrill, W., Paoline, E. A., and Manning, P. K. (2003). "Police culture and coercion". *Criminology*, 41(4), pp. 1003-1034.
- Terrill, W., Reisig, M. D. (2003). "Neighborhood context and police use of force". *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 40(3), pp. 291-321.
- Van Maanen, J. (1983). "The boss: First-line supervision in an American police agency". In M. Punch (Ed.), *Control in the police organization*. Cambridge, MA: MIT.
- Van Maanen, J. (1984). "Making rank: Becoming an American police sergeant". *Urban Life*, 13(2), pp. 155-176.
- White, M. D. (2002). "Identifying situational predictors of police shootings using multivariate analysis". *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 25(4), pp. 726-751.
- Worden, R. E. (1989). "Situational and attitudinal explanation of police behavior: A theoretical reappraisal and empirical assessment". *Law and Society Review*, 23(4), pp. 667-711.
- Worden, R. E. (1990). "A badge and a baccalaureate: Policies, hypotheses, and further evidence". *Justice Quarterly*, 7(3), pp. 565-592.
- Worden, R. E. (1995). "The "causes" of police brutality: Theory and evidence on police use of force. In W. H. Geller & H. Toch (Eds.), *And justice for all: Understanding and controlling police abuse of force*" *Washington, DC: Police Executive Research Forum*, pp. 31-60.

The effects of subjects' characteristics upon the exercise
of police physical force:
Based on the analysis of physical force usage reports

Lee, Chang-Yong · Park, Cheong-Sun

This study wages a quantitative analysis based on the physical force usage report prepared by the local police and traffic police belonging to the Seoul Metropolitan Police Agency for one year from December 2019 to November 2020 to investigate the effect of subjects characteristics on the exercise of police physical force in the Korean public security environment. To this end the relationship between the level of police physical force and the subject characteristics was analyzed through the cross-tabulation analysis. In addition relative importance of various subject characteristics upon the exercise of police physical force was verified by the multinomial logistic regression analysis.

The results of cross-tabulation analysis show that the exercise of police physical force is related to the subjects degree of resistance, gender, physique, and the possession of weapons. Multinomial logistic regression analysis shows that the most influential factor upon the degree of police force exerceice is the subjects degree of resistance. Based on the research outcome it also provides some suggestions for the follow-up studies such as longitudinal analysis and multilevel analysis including various regional factors.

❖ key words: Force, Police Gear, Local Police, Police Force Usage Report,
Cross-tabulation Analysis, Multinomial Logistic Regression

최근 독일 정보기관의 정보수집권 확대와 형사정책적 시사점*

— 암호통신감청, 전략적 해외통신감청, 온라인 수색을 중심으로 —

박희영**

국 | 문 | 요 | 약

일반적으로 국가안보와 관련한 업무를 수행하는 기관은 안보와 관련된 정보를 수집하는 기관(정보기관), 안보와 관련된 위험을 방지하는 기관(위험방지기관인 경찰) 그리고 안보와 관련된 범죄를 수사하는 기관(수사기관)으로 구성되어 있다. 이 기관들은 국가안보라는 공동의 임무를 수행한다. 국가안보의 궁극적 목적은 국가보호 및 헌법보호라고 할 수 있다.

지난해 국가정보원법의 개정으로 특히 대공수사권이 경찰로 이관되면서 국가정보원은 이제 국외 정보기관의 역할만 수행하게 되었다. 따라서 국가안보와 관련된 사안에서 앞으로 정보기관, 위험방지기관, 수사기관 사이의 관계를 어떻게 정립해야 하는지 문제가 제기되었다. 이러한 문제 제기는 이 기관들 사이에 분리원칙(Trennungsgebot)과 협력관계를 천명하고 있는 독일의 제도를 비교법적으로 연구할 계기를 제공하였다.

독일에는 3개의 연방정보기관(연방헌법보호청(BfV), 연방정보부(BND), 군정보부(MAD))과 16개의 주정보기관(주헌법보호청)이 존재한다. 이들 정보기관은 분리원칙에 의해서 위험방지 경찰 및 수사기관과 조직, 직무, 권한, 정보에서 분리되어 있다. 하지만 독일의 정보기관은 이러한 분리원칙에도 불구하고 위험방지기관인 경찰 및 수사기관과의 상호협력을 통하여 각자의 역할을 수행함으로써 국가안보에 공동으로 기여하고 있다. 특히 정보교환을 통한 협력관계에서 정보기관은 정보의 수집 및 분석 활동으로 알게 된 위험방지나 범죄수사에 관한 정보를 경찰이나 수사기관으로 전달함으로써 정보기관이 '간접적으로' 형사정책적 기능도 함께 수행하고 있다. 게다가 최근 독일입법자는 암호통신감청, 전략적 해외통신감청, 온라인 수색과 같은 새로운 정보수집권을 정보기관에게 부여함으로써 이러한 기능은 더욱 강화될 것으로 보인다.

이제 한국에도 정보와 수사가 분리되었다. 이러한 분리는 행정부 내의 권력분립이 실현된 것으로 바람직한 방향이라고 여겨진다. 하지만 여러 가지 문제점이 발견된다. 첫째, 정보기관의 정보수집에 관한 규정이 명확하지 않고, 둘째, 정보수집권이 현재의 정보통신기술에 대응하지 못하고 있으며, 셋째, 정보이전과 같은 협력에 관한 규정이 명확하지 않다. 따라서 정보기관과 수사기관이 국가안보에 공동으로 기여하기 어려울뿐 아니라 그리하여 정보기관에게 '간접적' 형사정책기능도 기대하기 어렵다.

* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2020S1A5A2A01043286).

** 독일 막스플랑크 국제형법연구소 연구원, 법학박사

따라서 국가정보원법에 정보기관의 정보수집권 규정이 명시되어야 하고, 그러한 정보수집권은 정보통신기술의 발전에 맞추어 다양해야 하며, 정보기관과 수사기관 사이의 정보 공유 및 상호협력 관계가 구체화되어야 할 것이다.

DOI : <https://doi.org/10.36889/KCR.2021.9.30.3.101>.

- ❖ 주제어 : 정보기관, 분리원칙, 암호통신감청, 전략적 해외통신감청, 온라인 수색, 연방헌법보호청, 연방정보부, 군정보부

I. 문제 제기

지난해 국가정보원법의 개정¹⁾으로 특히 대공수사권이 경찰로 이관되면서 이제 국가정보원은 순수한 정보기관²⁾의 역할을 하게 되었다. 국가정보원은 국가안전보장에 관한 업무를 수행한다. 국가안전보장(국가안보)의 궁극적 목적은 국가보호 및 헌법보호라고 할 수 있다. 일반적으로 국가안보와 관련한 업무를 수행하는 기관은 정보를 수집하는 기관(정보기관), 안보와 관련된 위협을 방지하는 기관(위협방지기관인 경찰) 그리고 안보와 관련된 범죄를 수사하는 기관(수사기관: 경찰과 검찰)으로 구성되어 있다. 이번 국가정보원법 개정은 정보기관, 위협방지기관 그리고 수사기관으로 분리된 것으로 볼 수 있다. 형식적으로 보면 독일의 정보기관과 경찰(위협방지기관 및 수사기관)의 분리원칙(Trennungsgebot)의 모습을 띄고 있다.

독일의 경우 정보기관, 위협방지기관, 수사기관이 모여서 국가안보, 나아가서 헌법보호라는 공동의 직무를 수행하고 있다. 이러한 세 개의 기둥이 모여서 국가안보라는 건축물을 구성하고 있다고 하여, 이를 안보건축물(Sicherheitsarchitektur)이라고 표현하고 있다.³⁾ 이러한 안보관련 기관에 적용되는 개별 법률들을 포괄하는 상위개념으로 안보법(또는 안전법)(Sicherheitsrecht)이라는 개념도 사용되고 있다. 안보건축물은 조직, 직무, 권한 등이 각기 다른 세 기관으로 분리되어 있지만, 안보건축물이 무너지지 않고 지속적으로 유지되기 위해서는 역할이 다른 세 개의 기관이 상호 협력해야 한다는 의미를 내포하고 있다. 상호협력이란 말 속에는 세 개의 기관이 공통적으로 수행하는 기능이 있다. 바로 ‘정보수집’이다. 정보기관은 국가안보와 관련된 정보를 수집 및 분석하여 국가의 정책결정권자에게 보고한다. 위협방지경찰은 국가안보와 관련된 정보를 수집하여 위협이 발생하지 않도록 사전에 방지하고, 수사기관은 이러한 정보를 수집하여 형사절차에서 증거로 사용한다. 정보수집과 분석을 주요 임무로 하는 정보기관은 성격상 정보활동을

1) 국가정보원법 [시행 2021. 1. 1.] [법률 제17646호, 2020.12.15, 전부개정]

2) 국가정보원법 전부안의 개정 이유서.

3) 독일 안보관련 법률 문헌에서 안보체계(Sicherheitsystem)가 아니라 안보건축물(Sicherheitsarchitektur)이라는 용어를 사용한 것은 세 개의 기둥이 각자 다른 성격을 지니고 있기 때문이다. 여기서 아키텍투어(Architektur)는 건축, 건축물, 건축술, 구성(체), 구조(물) 등 다양하게 번역될 수 있다. 이 글에서는 독일의 전체 안보구조가 성격이 서로 다른 세 개의 기둥으로 떠받치고 있다는 점을 시각적으로 부각시키기 위해서 안보건축(물)이라는 용어를 사용한다.

통해서 위협방지 및 범죄와 관련한 정보를 수집할 개연성이 상당히 높다. 정보기관은 일반적으로 위협방지나 수사기관과 달리 집행권한이 없으므로 기본권 침해의 정도가 낮기 때문에 정보수집의 제한요건이 상대적으로 느슨하고 수집되는 정보의 범위도 훨씬 넓다. 그런데 정보기관은 수집한 정보를 해당 기관에 제공하거나 제공할 수 있다. 안보건축물이 무너지지 않도록 상호 협력해야 하기 때문이다. 상호협력은 이러한 정보의 제공으로 구체화된다. 따라서 상호협력의 핵심은 결국 이러한 정보를 전달하여 공유하는 것이라 할 수 있다. 이러한 상호협력이 가능하기 위해서는 세 개의 기관이 유사한 정보수집권을 가지고 있어야 한다.

독일 정보기관은 이전부터 이러한 유사한 정보수집권을 가지고 있었고, 입법자는 최근 정보기관에게 정보수집권을 확대하기 위해 관련 법률도 개정하였다. 암호통신감청, 온라인 수색, 전략적 해외통신감청 등이 그것이다. 이러한 정보수집권들은 위협정보나 범죄정보를 수집할 개연성이 더욱 높다. 독일 정보기관의 이러한 정보수집권의 확대는 전체 안보건축물의 유지에 기여하기 위한 것이다. 이러한 점에서 우리 정보기관은 안보 건축을 유지하기 위해서 어떠한 정보수집권한을 수행하고 있고 다른 기관들과 어떻게 협력하고 있는지 의문이 제기된다. 만일 정보기관이 다른 기관과 형식적으로 분리만 되어 있고 정보제공과 같은 실질적인 협력이 이루어지지 않는다면 우리의 전체 안보건축은 부실해질 수 있기 때문이다. 특히 정보기관이 정보활동으로 수집하거나 알게 된 범죄관련 정보를 수사기관에게 제공하는 것은 형사정책적 관점에서 중요한 의미를 가진다.

따라서 이 글은 독일 입법자가 최근 정보기관에게 어느 정도까지 정보수집권을 확대하려고 시도하였고, 현재는 얼마만큼 법제화되어 있는지 검토하고, 이러한 권한확대가 형사정책적으로 어떠한 의미를 가지는지 도출한다. 이러한 검토 결과를 우리 정보기관의 정보수집권과 관련한 법적 상황을 검토하고 개선 방향을 제시하고자 한다.

최근 아프가니스탄 대통령이 해외로 도피하고 탈레반이 무혈입성한 사건을 서방세계의 정보기관들은 사전에 거의 인지하지 못하였다. 정보기관의 역할의 중요성을 일깨워주는 사건으로 판단된다. 따라서 이러한 배경에서 우리 정보기관의 현재의 법적 상황을 검토하는 것은 상당한 의미가 있다고 생각된다.

II. 독일 정보기관의 구성, 법적 체계 및 직무

1. 독일 정보기관의 구성

독일의 경우 헌법보호와 관련하여 정보를 수집하는 정보기관, 헌법보호와 관련한 위협방지를 담당하는 경찰 그리고 범죄를 수사하는 수사기관(경찰 및 검찰)이 모여서 하나의 안보건축물(Sicherheitsarchitektur)을 구성하고 있다. 헌법보호임무를 맡고 있는 정보기관은 국내정보를 관할하는 연방헌법보호청(BfV), 국외정보를 관할하는 연방정보부(BND) 그리고 군내의 방첩을 담당하는 군정보부(MAD)로 나뉜다.⁴⁾ 또한 16개 주에는 주의 헌법보호임무를 담당하는 각자의 주헌법보호청(LfV)이 존재한다. 따라서 독일에는 3개의 연방정보기관과 16개의 주정보기관이 있다.

2. 독일 정보기관의 법적 체계

정보기관들은 개별 법률에 따라 서로 다른 주무관청의 산하에 설치되어 있다.⁵⁾ 연방헌법보호청은 연방헌법보호법(BVerfSchG)에 의해서 연방내무부에 설치되어 있고, 연방정보부는 연방정보부법(BNDG)에 의해서 연방수상청에 그리고 군정보부는 군정보부법(MADG)에 의해서 연방국방부에 설치되어 있다. 그리고 16개 주에 각자의 헌법보호법에 따라 독자적인 기관이 설치되어 있거나 주내무부에 속해 있다. 이러한 법률 중에서 연방헌법보호법이 기본법의 역할을 하고, 다른 법률들은 이 법률의 규정들을 준용하거나 적절하게 관련시키고 있다.

한편 통신비밀을 제한하기 위한 ‘서신, 우편 및 전기통신의 비밀 제한에 관한 법률’(기본법 제10조법, G10법, 이하 ‘통신비밀제한법’)⁶⁾은 모든 정보기관에게 적용된다. 통신비밀제한법에는 특정 개인을 상대로 하는 일반적 통신감청 외에 불특정 다수를 대상으로 하는 전략적 국제통신감청규정이 포함되어 있다. 후자의 감청은 독일과 외국 사이의

4) Gusy, in: Dietrich/Eiffler, Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, IV § 1, Rn. 41 ff.

5) Gusy, a.a.O., IV § 1, Rn. 44 ff.

6) 통신비밀제한법에 대한 전반적인 내용은 다음 문헌 참조: Huber, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, § 3 Artikel 10-Gesetz.

통신을 감청하는 것으로 연방정보부에게만 적용된다. 통신비밀제한법은 경찰의 위험방지나 수사기관의 범죄수사를 위한 통신감청에는 적용되지 않는다. 위험방지와 범죄수사를 위한 통신감청은 연방 및 주 경찰법과 형사소송법에 각각 별도로 규정되어 있다.

3. 정보기관의 직무

연방 및 주헌법보호청의 직무는 일부 중복되지만 전체 8가지의 헌법적 가치질서에 반하는 시도(Bestrebungen)와 활동에 관한 정보를 수집하고 분석하는 것이다(연방헌법보호법 제3조 제1항). 8가지의 시도와 활동은 자유민주적 기본질서에 반하는 시도, 연방 또는 주의 존립에 반하는 시도, 연방 또는 주의 안전에 반하는 시도⁷⁾, 헌법기관의 불법적 침해에 대한 시도, 타국을 위해 안보를 위태롭게 하는 활동, 타국을 위한 정보기관의 활동, 폭력적 시도를 통하여 외교적 이익을 위태롭게 하는 활동, 국제평화에 위배되는 시도 등이다. 헌법적대적 시도란 헌법상 보호이익의 제거 또는 침해를 목적으로 하는 인적단체에서 또는 이를 위해서 정치적으로 목적 및 목표가 정해진 특정된 행동방식을 말한다.⁸⁾ 헌법보호청의 가장 중요한 임무는 자유민주적 기본질서⁹⁾에 반하는 활동을 감시하는 것이다.

군정보부의 직무는 헌법보호청과 거의 유사하게 규정되어 있다. 따라서 군정보부의 중요 직무는 자유민주적 기본질서와 연방 및 주의 존립과 안전에 반하는 시도 및 안보를 위협하는 정보를 수집하고 분석하는 것이다.

연방정보부의 직무는 독일연방공화국의 외교 및 안보정책상 중요한 외국에 대한 ‘새로운 정보’(Erkenntnisse, intelligence)¹⁰⁾를 확보하기 위해 필요한 정보(Informationen)를 수집하고 분석하는 것이다(연방정보부법 제1조 제2항). 외국에 대한 정보수집은 국외뿐만 아니라 국내에서도 수행된다.

7) 이러한 ‘시도’에 대한 법적 개념은 연방헌법보호법 제4조에서 정의하고 있다.

8) Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, BVerfSchG § 4 Rn. 6.

9) 자유민주적 기본질서의 개념에 대해서는 명재진, 독일 헌법수호청에 관한 연구, 법과 정책연구 제19집 제1호, 2019, 94면 참조.

10) Erkenntnisse란 정보기관이 일반적인 정보(Informationen)를 수집하고 분석하여 새롭게 알아낸 정보(지식)를 말한다. 영어의 intelligence에 대응하는 개념이다.

독일 정보기관들은 분리원칙에 의해서 경찰과 별도의 조직으로 구성되어 각자의 직무를 수행하고 있지만, 궁극적인 지향점은 헌법보호라는 것을 알 수 있다.

Ⅲ. 독일 정보기관의 정보수집권¹¹⁾

1. 공개 정보수집

정보기관은 자신의 정보를 능동적 또는 수동적 활동을 통해서 수집할 수 있다. 능동적 정보수집은 정보기관을 통해서 정보를 직접 확보하는 것임에 반하여 수동적 정보수집은 제삼자가 정보기관에 정보를 제공하거나 다른 기관의 정보를 이용하는 것이다. 독일 정보기관의 정보수집은 기본법의 역할을 하는 연방헌법보호법의 정보수집과 관련한 규정들을 준용하고 있다.

연방헌법보호법 제8조 제1항에 따르면 “직무 수행을 위해서 필요한 개인정보를 포함하여 정보를 처리할 수 있다”. 하지만 제8조 제1항 후반부에서 “적용될 연방개인정보보호법의 규정 또는 이 법률의 다른 특별한 규정에 저촉되지 않는 한”이라는 조건을 달고 있다.¹²⁾ 따라서 이 규정은 정보수집을 위한 특별한 권한규범이 아니다.¹³⁾ 정보기관의 수단을 이용한 정보수집은 동법 제9조와 제8조 제2항에서 특별한 규정들을 두고 있다. 따라서 제8조 제1항이 실제로 적용되는 영역은 공개 정보수집으로 제한된다. 즉 공개 출처(예를 들어 신문, 방송 등)나 공개 조회를 통해서 정보를 수집하는 경우에는 제8조 제1항이 적용된다.

11) 독일 정보기관의 구성, 법적 체계 및 직무 등에 관해서는 이미 국내문헌에서 어느 정도 소개되어 있으나 정보수집에 대해서는 현재 거의 소개되어 있지 않다.

12) Brandt, Das Bundesamt für Verfassungsschutz und das strafprozessuale Ermittlungsverfahren, 2015, S. 49.

13) Vgl. BT-Drucksache 11/4306, S. 61.

2. 비밀 정보수집으로서 정보기관수단의 투입

가. 정보기관수단의 개념

연방헌법보호법은 제8조 제2항과 제9조에서 정보기관의 수단을 투입(Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel)하여 정보를 수집하는 권한을 부여하고 있다. 제8조 제2항에 따르면 “연방헌법보호청은 비밀리에 정보를 수집하기 위하여 신뢰인(Vertrauensleuten) 및 보증인(Gewährspersonen)의 투입¹⁴⁾, 관찰, 녹화 및 녹음, 위장 신분증 및 위장표지와 같은 방법, 대상 및 도구를 이용할 수 있다.” 연방헌법보호법이 정보기관의 수단을 언제 투입할 수 있는지는 제9조에서 규정하고 있다. 따라서 제9조와 제8조 제2항은 구성요건과 법적효과의 관계에 있다. 즉 정보기관의 수단을 투입할 요건이 갖추어지면(동법 제9조), 그 투입은 허용된다(동법 제8조 제2항).¹⁵⁾

정보기관수단의 투입이란 정보기관의 특징을 나타내는 표현이다. 1950년 연방헌법보호청이 설립될 당시 정보기관수단이란 용어는 사용되지 않았다. 1972년 연방헌법보호법의 개정으로 정보기관의 수단을 이용할 권한이 도입되었다.¹⁶⁾ 당시 입법자는 정보기관

14) 정보기관에 일정한 정보를 제공하거나 협력하는 자를 일상적인 언어로 ‘정보원’이라고 부른다. 이러한 정보원에는 신뢰인(Vertrauensleuten, V-Leute(복수), V-Mann(단수)), 보증인(Gewährspersonen), 정보제공자(Informant) 그리고 이중스파이(Counterman)가 있다. 신뢰인은 ‘계획적으로 장기간 연방헌법보호청에 협력하는 것이 제3자에게 알려지지 않은 사인’이라고 규정되어 있다(연방헌법보호법 제9b조 제1항 제1문). 따라서 ‘비밀협력자’ 또는 ‘신뢰할 수 있는 정보원(신뢰정보원)’이라는 번역어가 적합할 수 있다. 신뢰인은 정보기관으로부터 일정한 교육을 받고 투입되며 정보제공활동에 대해서 정기적으로 보수를 받지만 정보기관의 정식요원은 아니다. 실무에서는 극우단체의 구성원을 신뢰인으로 투입하여 그 단체의 정보를 제공받고 있다. 이와 달리 보증인은 교육이나 정기적인 보수를 받지 않지만 연방헌법보호청에 정보를 제공하는 자를 말한다(연방헌법보호법 제8조 제2항). 보증인이 제공하는 정보는 보증할 수 있다는 의미에서 ‘보증정보원’이라는 표현을 쓸 수 있다. 정보제공자는 개별 사건에서 또는 우연히 정보기관에 정보를 전달하는 자를 말하므로 ‘우연정보원’이라고 표현할 수 있다. 카운터맨은 외국 정보기관의 요원으로서 독일 정보기관을 위해서 활동하는 이중스파이를 말한다. 정보제공자와 카운터맨은 정보기관법에 규정되어 있지 않다. 정보기관은 보증인, 정보제공자, 카운터맨을 일반규정(특히 연방헌법보호법 제8조 제2항과 제9조 제1항)에 따라 이용할 수 있다(이에 대해 자세한 내용은 박희영/윤해성/김재현/임유석, 독일 온라인 안보정보수집 법제연구, 2021년도 국가보안기술연구소, 위탁연구보고서 2021-147, 제4장 제3절 3. 신분위장요원과 신뢰인 투입 부분 참조).

15) Brandt, a.a.O.(Fn. 12), S.49.

16) BGBl. I 1972 S. 1382.

수단의 개념을 정의할 필요까지는 없다고 보았다.¹⁷⁾ 1990년 연방헌법보호법의 개정 과정에서 정보기관수단의 투입에 관한 새로운 규정이 도입되었고 현재까지 이 체계를 유지하고 있다. 이 당시 입법자는 이 법률에서 정보기관수단을 “비밀리에 정보를 수집하기 위한 방법, 대상 및 수단”이란 표현으로만 정의하고, 구체적인 내용은 직무규정에서 정하려고 하였다. 하지만 의회의 입법과정에서 연방상원의 제안으로 정보기관의 수단의 개별적 사례그룹을 예시적으로 규정하기로 하였다.¹⁸⁾ 그리하여 정보기관수단이란 용어는 법률문언에서 삭제되고 그 대신 “특별한 유형의 데이터수집”으로 규정되었다. 정보기관수단의 투입의 법적 개념을 도입하려는 입법적 시도는 2019년 연방내무부의 ‘헌법보호법을 조정하기 위한 법률초안’¹⁹⁾에서 다시 나타났다.²⁰⁾

이 법률초안 제9조는 정보기관의 수단을 법적으로 정의하고 있다. 이에 따르면 정보기관수단이란 “비밀 정보수집을 위한 방법, 대상 및 수단”(법률초안 제9조 제1항 제1문)으로 정의하고 정보기관수단을 8가지²¹⁾로 예시적으로 열거하고 있다(법률초안 제9조 제1항 제2문). 법률초안 제9조는 지금까지 실무에서 수행되던 정보기관수단을 체계적으로 정리한 것이다.

하지만 이 조항은 법제화되지 못하였다. 이 법률초안에 들어있던 정보기관수단인 온라인수색과 정보기술시스템 이용 주거 감시의 도입을 연정파트너인 사회민주당(SPD)이 반대함으로써 법률초안 자체가 연방정부의 법률안으로도 채택되지 못했기 때문이다. 비

17) BT-Drucksache VI/3533, S. 5.

18) BT-Drucksache 11/4308, S. 85.

19) Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat : Entwurf eines Gesetzes zur Harmonisierung des Verfassungsschutzrechts. 연방내무부의 ‘법률초안’은 연정내각을 구성하고 있는 사민당(SPD)과 특히 이 당 소속 연방법무부 장관의 반대로 연방정부의 ‘법률안’으로 채택되지 못했다.

20) <https://bit.ly/3n41qeY>(전체 인터넷 주소(URL)는 참고문헌 참조).

21) 1. 위장신분(특히 허구의 이력, 직업 또는 영업 정보), 위장신분증 및 위장표식의 취득, 작성 및 사용. 2. 헌법보호기관의 업무에 협력하거나 기타 도움을 주는 자. 3. 개별 사례에서 또는 경우에 따라서 관찰분야에서 접촉하여 단서를 제공하는 자. 4. 관련자의 보호될 신뢰를 이용하여 인터넷에서의 정보수집. 5. 계획적이고 지속적으로 정보수집을 위해서 투입되는 자를 통한 조사(비밀조사). 여기에는 a. 그 투입이 연방헌법보호청을 위해서 알려지지 않는 자(신뢰인)와 b. 정보요원으로서 장기 부여된 위장신분을 사용하는 자(신분위장요원)가 있다. 6. 관찰. 7. 기술적 수단. 특히 비밀리에 a. 사람, 대상 또는 사건을 광학적 또는 음성적 감시를 위해서 그리고 b. 특히 전송된 내용, 상세한 상황 또는 전송하는 기기에 관한 정보를 확보하기 위한 기술적 신호를 규명하기 위한 기술적 신호. 8. 일시적인 물건의 비밀 점유.

록 법률초안 제9조는 입법되지 않았지만 현행 연방헌법보호법 제8조 제2항에 열거되어 있는 정보기관의 수단을 해석하는데 참고가 될 수 있다. 연방헌법보호법 제8조 제2항에는 정보기관의 수단이 추상적으로 열거되어 있다. 즉 비밀리에 정보를 수집하기 위하여 “신뢰인 및 보증인, 관찰, 녹화 및 녹음, 위장신분증 및 위장표지의 투입”이다. 이러한 열거는 예시에 해당된다. 이 관한 규정은 비밀 정보수집의 기술적 발전에 신속하게 대응하기 위해서 예시규정을 둔 것이다.²²⁾

나. 정보기관수단의 투입 요건

연방헌법보호청은 제8조 제2항에 예시적으로 열거되어 있는 정보기관의 수단을 곧바로 수행할 수 없다. 제8조 제2항은 권한규범이 아니기 때문이다. 정보기관수단의 허용은 동법 제9조에 규정되어 있다. 다만 통신비밀제한법 제3조에서 예외적으로 규정하고 있다. 또한 전략적 해외통신감청은 연방정보부법에 규정되어 있다.

(1) 일반 요건(연방헌법보호법 제9조 제1항)

입법자는 정보기관수단의 투입 권한과 관련하여 연방헌법보호법 제9조 제1항에서 일반조항을 두고 있다. 이에 따르면 연방헌법보호청은 두 가지 경우에 정보기관의 수단(제8조 제2항의 수단)을 이용하여 정보, 특히 개인정보 등을 수집할 수 있다. 즉 이러한 방법으로 동법 제3조 제1항의 시도나 활동에 관하여 알게 된 정보나 그러한 정보의 조사에 필요한 정보원(Quelle)이 확보될 수 있는 경우이다(제9조 제1항 제1호).

(2) 특별 요건(연방헌법보호법 제9조 제2항과 제4항)

입법자는 기본법 제11조(통신비밀)와 제13조(주거의 불가침)가 보호되는 영역에서 정보기관의 수단을 가능하도록 하기 위해서 연방헌법보호청에게 특별한 권한규정을 부여하고 있다. 주거내 비밀 대화의 도청과 가상기지국의 설치(IMSI-Catcher)가 그것이다. 나아가서 데이터 수집의 특별한 형태로서 신분위장요원과 신뢰인의 투입도 규정하고 있다. 그밖에 정보를 요청할 수 있는 권한도 부여하고 있다. 이에 관해서는 아래의 개별적

22) BT-Drucksache 11/4308, S. 85.

정보수집에서 별도로 검토한다.

3. 개별적 정보수집권

가. 주거 내 비밀 대화 도청

연방헌법보호법 제9조 제2항은 주거 내에서 행해지는 비밀 대화를 기술적 수단을 이용하여 도청할 수 있는 권한을 정보기관에게 허용하고 있다. 이에 따르면 정보기관은 개별적인 경우 현재의 공동 위협의 방지나 개인의 현재 생명의 위험을 방지하기 위하여 불가피하고 법익의 위협에 대한 적합한 경찰의 구조가 적시에 요청될 수 없는 경우에 한해서 주거 내에서의 비공개 대화를 기술적인 수단을 이용하여 비밀리에 청취 및 녹음할 수 있다. 이러한 방법은 녹화 및 녹음을 하기 위해서 비밀리에 기술적인 수단을 사용하는 경우에도 준용된다. 정보기관의 주거 내 비밀 대화는 음성감시뿐 아니라 영상감시도 가능하다. 이 점은 음성감시만 허용하고 있는 형사소송법(제100c조)의 주거 내 감시와 구별된다. 이러한 차이는 주거불가침권을 규정한 기본법 제13조에서 나온다. 기본법 제13조 제3항에서 범죄수사를 위한 주거수색에서는 음성감시만 가능하고, 제13조 제4항에서 위협방지를 위해서는 음성 및 영상 감시에 차이를 두고 있지 않기 때문이다.

기본법 제13조 제4항에 따르면 주거 내 비밀 대화 도청은 법관의 영장이 필요하다. 정보기관의 수단 중에서 ‘유일하게’ 법관의 영장(법관유보)을 요구하고 있다.²³⁾ 지체의 위험이 있는 경우 긴급 주거 내 감시도 가능하다. 하지만 지체없이 법관의 승인을 받아야 한다.

나. 가상 기지국 설치(IMSI-Catcher)

이용대기상태에 있는 휴대전화의 위치정보는 이동통신기술의 특성 때문에 실제로 통신이 행해지지 않더라도 생성된다. 휴대전화와 같은 이동통신기기는 통신이 가능한 상태를 항상 유지하기 위해서 가장 가까운 통신기지국과 자동으로 교신하기 때문이다.²⁴⁾ 이

23) 다른 정보기관의 수단을 투입하는 경우에는 법관의 영장을 요구하지 않는다.

24) 박희영, 이용대기상태의 휴대전화 위치정보 수사의 허용과 입법방향, 형사정책연구 제31권 제2호 (통권 제122호, 2020· 여름), 75.

러한 상황을 이용한 것이 바로 IMSI-Catcher라는 기기를 이용한 가상 기지국 설치이다.

연방헌법보호법은 제9조 제4항에 이러한 가상기지국을 설치하여 대상자의 대기상태에 있는 휴대전화의 위치정보나 기기번호 및 유심칩카드번호를 수집할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 이러한 조치가 허용되기 위해서는 기술적 수단의 투입이 없는 대기 중의 휴대전화의 위치 조사나 기기 번호 또는 유심칩카드번호의 조사가 불가능하거나 본질적으로 어려워야 한다. 이 조치의 대상자는 동법 제8a조 제3항 제1호와 제2호에서 표시된 사람이다. 데이터의 처리에 대해서는 통신비밀제한법 제4조가 준용된다.

다. 신분위장요원과 신뢰인 투입

연방헌법보호법 제9a조와 제9b조는 신분위장요원(Verdeckter Mitarbeiter)²⁵⁾과 신뢰인(Vertrauensleute, V-Leute)을 투입하여 정보를 수집할 수 있는 방법을 규정하고 있다. 연방정보부법(BNDG)은 제5조 제2문에서 이를 준용하고 있다. 이러한 규정들은 ‘2015년 11월 17일의 헌법보호영역에서 협력을 개선하기 위한 법률’ 제1조에 의해서 도입되었다.²⁶⁾ 도입 동기는 17대 연방의회의 헌법보호기관의 협력과 기능에 관한 포괄적인 조사의 결과였다. 특히 미국 NSA 스캔들에 관한 제2차 조사위원회의 조사 결과²⁷⁾와 연방 및 주의 극우테러리즘 위원회(BLKR)²⁸⁾의 조사 결과였다. 입법이유에 따르면 비밀리에 인간 자원을 투입하여 체계적이고 체계적으로 정보를 수집하는 것은 자신들의 목적을 비밀리에 수행하는 극우주의자들의 시도를 규명하기 위해서는 필수적인 수단이라고 한다. 이 경우 헌법보호청의 요원인 신분위장요원뿐 아니라 사인인 신뢰인도 투입될 수 있다. 신뢰인은 헌법보호청을 위해서 실제로 상당한 의미가 있다.²⁹⁾

25) Verdeckte Mitarbeiter는 독일형사소송법 제110a조(신분위장수사관, Verdeckte Ermittler)의 조문 형식을 차용하여 2015년에 규정되었다. 형사소송법에서의 명칭의 번역과 관련한 논의는 민영성/강수경, 독일의 인터넷 비밀수사에 관한 논의와 그 시사점, 국민대학교 법학논총 제31권 제2호, 2018, 362면 각주 4 참조. 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 제25조의 2 제2항에서 ‘신분위장수사’의 법적개념을 정의하고 있으므로 ‘신분위장수사관’이 적합한 번역이라 생각된다.

26) Gesetzes zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes vom 17. November 2015 (BGBl. I 2015 S. 1938). 이 법률의 소개에 대해서는 다음 참조: Marschoileck, NJW 2015, 3611-3616.

27) NSU-UA; Abschlussbericht: Bundestagsdrucksache 17/14600.

28) BT-Drucksache 18/4654 S. 18.

29) BT-Drucksache 18/4657 S. 25; Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des

라. 비공공기관에 정보요청권

정보기관은 비공공기관에 대하여 특정한 정보의 제공을 요청할 수 있다. 정보기관은 항공사, 금융기관 등 고객 정보, 조세기본법에 정한 일정한 조세관련 데이터를 요청할 수 있다(연방헌법보호법 제8조 제1항 제1호, 제2호, 제8조 제2항).

통신정보와 관련하여 정보기관은 ‘전기통신 및 텔레미디어 데이터 보호법’(TTDSG)³⁰⁾ 제9조 제1항의 임의 보관 트래픽데이터(통신사실확인자료)(동법 제8a조 제1항 제4호)³¹⁾와 텔레미디어 서비스 이용자의 신원확인을 위한 식별표시, 서비스 이용 시간 및 범위, 서비스 이용에 관한 정보(연방헌법보호법 제8a조 제1항 제4호)를 요청할 수 있다. 또한 정보기관은 전기통신사업자에게 전기통신법 제3조 제6호 및 제172조에 의한 가입자정보를 그리고 텔레미디어서비스제공자에게 TTDSG 제2조 제2항 제2호에 의한 가입자정보를 각각 요청할 수 있다(연방헌법보호법 제8d조 제1항). 정보기관은 또한 특정 시점에 부여된 유동 IP주소(제8d조 제2항)뿐 아니라 단말기 또는 이 단말기와 공간적으로 분리되어 있는 저장기기 등에 접근하기 위한 비밀번호와 같은 접근 데이터(제8d조 제3항)도 요청할 수 있다.

정보요청절차와 관련하여 각 정보기관이 연방내무부장관에게 이러한 정보요청을 청구하고 장관이 명령한다. 장관은 명령을 내리기 이전에 G10위원회³²⁾에 보고하여 정보요

Bundes, BVerfSchG § 9a, Rn. 1.

- 30) TTDSG는 전기통신법(TKG)과 텔레미디어법(TMG)의 개인정보보호규정을 EU 일반개인정보보호법((EU) 2016/679)과 전자프라이버시지침(2002/58/EC)에 맞도록 조정하기 위해 제정되었다. 현재 전기통신법과 텔레미디어법의 개인정보보호규정과 통신비밀보호규정들이 TTDSG에서 하나로 통합되었다. 이번에 전부 개정된 전기통신법과 새로 제정된 TTDSG는 2021년 12월 1일부터 각각 발효된다.
- 31) 트래픽데이터(Verkehrsdaten, traffic data)는 우리 통신비밀보호법의 통신사실확인자료에 대응하는 개념이다. 독일 전기통신법(TKG)은 전기통신사업자가 의무적으로 보관해야 하는 트래픽데이터(제113a조 내지 제113c조)와 임의로 보관할 수 있는 트래픽데이터(제96조)를 구분하고 있다. 우리의 통신사실확인자료는 의무적 보관이란 측면에서 전자와 유사하고 종류와 범위의 측면에서 후자와 유사하다. 전기통신법 전부 개정법률에 의해서 제113a조 내지 제113c조의 트래픽데이터는 제175조 내지 제177조로 이전되고, 제96조의 트래픽데이터는 TTDSG 제9조 제1항에서 규정되었다. 하지만 정보기관은 수사기관이나 위험방지기관과 달리 ‘의무적으로 보관해야 하는 트래픽데이터’는 요청할 수 없다(독일 전기통신법의 트래픽데이터에 관한 자세한 설명은 박희영, 이용대기상대의 위치정보 수사의 허용과 입법방향, 형사정책연구 제31권 제2호(통권 제112호, 2020. 여름), 95면 이하 참조).
- 32) G10위원회(G10 Kommission)는 통신의 비밀과 관련하여 정보기관을 통제하는 기관이다. G10위원

청의 적법성과 필요성을 심사받아야 한다. 즉 정보요청은 G10위원회의 허가를 받아야 한다. 긴급한 경우 사후에 G10위원회의 심사를 받을 수 있다.

IV. 최근 도입된 정보기관의 정보수집권

1. 연방내무부의 ‘헌법보호를 조정하기 위한 법률초안’

연방내무부는 2019년 3월 정보기관의 정보수집권을 확대하기 위한 ‘헌법보호법을 조정하기 위한 법률초안’을 제안하였다.³³⁾ 이 초안이 공식적으로 발표되기도 전에 언론을 통해서 공개되면서 각계 각층으로부터 많은 비판을 받았다. 이 법률초안의 주요 내용은 연방헌법보호법, 연방정보부법, 통신비밀제한법 등을 개정하여 새로운 정보기관수단을 도입하는 것이다. 이 법률초안은 특히 전기통신법에 의해서 의무적으로 보관해야 되는 통신사실확인자료의 제공요청, 암호통신감청(통신비밀제한법 제11조), 정보기술시스템 침입(온라인 수색), 정보기술시스템 이용 주거내 감시를 허용하고 있다.

현재 정보기관은 전기통신사업자가 의무적으로 저장하여 보관해야 하는 통신사실확인자료(전기통신법 제113a조 내지 제113c조, 2021년부터는 제175조 내지 제177조)는 요청할 수 없고, 임의로 저장하여 보관하는 통신사실확인자료(전기통신법 제96조, 2021년부터는 새로 제정된 TTDG 제9조)만 요청할 수 있다.

법률초안은 암호통신감청과 온라인수색도 허용하였다. 온라인 수색은 정보기술시스템에 침입하여 거기에 있는 데이터를 수집하거나 시스템 이용 현황을 파악하는 것이다.³⁴⁾ 물론 통신이 진행 중이면 실시간으로 통신정보도 수집될 수 있다. 연방정보부법 개정안은 국내와 해외에 있는 정보기술시스템 침입을 구별하여 각각 규정하고 있었다. 우선 국

회는 전체 10명의 위원으로 구성되며 이 중에서 3명의 위원과 3명의 대리위원은 법관의 자격이 있어야 한다. G10위원회는 법원과 유사한 법적 통제를 행사한다 (G10위원회에 대한 자세한 내용은 박희영/윤해성/김재현/임유석, 앞의 위탁연구보고서 2021-147(각주 14), 제6장 제3절 3. 다. G10위원회의 감독 부분 참조).

33) <https://bit.ly/3n41qeY>(전체 인터넷 주소(URL)는 참고문헌 참조).

34) 박희영, 수사 목적의 암호통신감청(Quellen TKU)의 허용과 한계, 형사정책연구 제29권 제2호(통권 제114호, 2018 · 여름), 30.

내의 정부기술시스템 침입과 관련하여 연방정보부는 당사자 모르게 기술적 수단을 이용하여 ‘독일국적자’, ‘국내 법인’ 또는 ‘독일에 체류하고 있는 자’의 정보기술시스템에도 침입하여 거기서 처리되는 데이터를 수집할 수 있다(법률초안 제5b조 제1항 제1문). 이와 병행하여 해외에 있는 외국인의 정보기술시스템 침입도 규정하고 있다(법률초안 제5c조).

나아가서 법률초안은 정보기술시스템에 침입하여 거기에 장착되어 있는 카메라나 마이크를 작동시켜서 이 시스템을 사용하고 있는 사람과 주거를 감시하는 정보기술시스템을 이용한 주거내 감시도 도입하고 있다(법률초안 제5d조). 이것은 IT 기본권 뿐아니라 주거의 불가침 기본권까지 제한한다. 암호통신감청이나 온라인수색은 경찰의 위험방지나 수사기관의 범죄수사를 위해서는 허용되고 있지만, 정보기술시스템을 이용한 주거내 감시는 허용하고 있지 않다. 이러한 입법시도는 독일 법에서는 최초로 시도한 것이다.

이 법률초안과 관련하여 연정파트너인 사회민주당(SPD)이 특히 정보기관에게 정보기술시스템에 침입하는 권한을 부여하는 것에 반대하였다. 그리하여 연방내무부 장관과 사회민주당 소속인 연방법무부 장관은 서로 합의하여 암호통신감청(통신비밀제한법 제11조 제1a항과 제1b항)과 해외에 있는 외국인의 정보기술시스템 침입(연방정보부법 제34조)만 도입하기로 하였다. 두 가지 정보수집방법은 2021년 상반기에 법제화되었다. 아래에서 살펴본다.

2. 통신비밀제한법의 암호통신감청(Quellen TKÜ)

앞서 언급한 법률초안은 수정 작업을 거쳐 정부안으로 확정되어 연방의회에 제출되었고³⁵⁾ 특별한 이견없이 의결되어 2021년 7월 6일부터 발효되었다.³⁶⁾ 이 법률은 연방헌법보호법(BVerfSchG), 군정보부법(MADG), 연방정보부법(BNDG), 통신비밀제한법(G10) 등의 관련 규정들을 개정하거나 새로운 규정을 도입하고 있다. 오늘날 민주적 법치주의와 자유민주적 기본질서에 대한 중대한 위협이 되고있는 국제테러리즘과 극단주의테러리즘 영역에서의 새로운 도전에 대응하기 위하여 정보기관의 권한을 확대하는 것

35) Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Verfassungsschutzrechts, BT-Drucksache 19/24785, 27.11.2020.

36) BGBl. I 2021 S. 2280.

이 주요 목적이다. 특히 입법자는 통신비밀제한법에 ‘암호통신감청’(Quellen-TKÜ) 권한을 모든 정보기관에게 부여하고 있다.³⁷⁾

통신비밀제한법은 제11조 제1a항과 제1b항에서 암호통신감청을 도입하였다. 암호통신감청은 통신의 내용이 송신자의 통신기기에서 송신 전(즉 암호화되기 전에) 그리고 수신자의 통신기기에서 수신된 후 복호화된 후에 기술적 수단(감시소프트웨어)에 의해서 감시 및 기록되는 전기통신감청을 말한다. 암호통신감청은 ‘현재 진행 중인 암호통신감청’과 ‘통신 종료 후 암호통신감청’으로 구분된다. 후자는 주로 감청명령이 내려지는 시점에 행해진 전기통신을 대상으로 한다. 따라서 감청 시점에는 통신의 내용이 이미 전기통신사업자의 서버나 대상자의 통신기기에 저장되어 있다. 따라서 통신 종료 후 암호통신감청은 그 성격이 온라인 수색에 해당하므로 ‘제한적 온라인 수색’이라고도 한다. 이것은 주로 휴대전화에 도착해 있는 메시지의 대화내용을 대상으로 한다. 이런 점에서 통신비밀제한법의 암호통신감청은 형사소송법(제100a조)의 암호통신감청과 유사하다.³⁸⁾

암호통신감청은 기본적으로 일반통신감청의 요건을 전제로 한다. 다만 정보기술시스템에 접근하기 때문에 추가요건이 필요하다. 그 요건이 제11조 제1a항과 제1b항에 추가된 것이다. 암호통신감청의 경우 현재 진행 중이거나 감청명령을 받을 당시까지의 통신으로 시간적 제한이 있지만, 일반감청은 과거의 통신내용에도 접근이 가능하다. 감청의 신청권자는 정보기관의 장이며 명령은 연방내무부장관³⁹⁾이 내린다. 연방의 모든 정보기관의 명령권한은 내무부장관으로 통일되어 있다. 하지만 감청을 집행하기 위해서 G10위원회의 허가를 받아야 한다. G10위원회는 통신비밀제한과 관련하여 이를 통제하는 기관이다. 법원은 아니지만 수사절차의 영장담당판사와 유사한 기능을 한다. 물론 지체의 위험이 있는 경우 긴급감청도 허용된다. 이번 개정 법률에서 도입되었다.

이러한 암호통신감청은 이제 연방과 주의 헌법보호기관, 연방정보부, 연방군정보부에 모두 적용된다. 앞으로 독일의 모든 정보기관은 제한적 온라인 수색이 포함된 암호통신감청을 수행할 수 있는 권한을 부여받게 된 것이다. 물론 바덴-뷔르템베르크 주헌법보호청법, 바이에른주헌법보호법(BayVSG), 함부르크헌법보호법(HmbVerfSchG)은 이미

37) 이 법률안은 또한 개인과 관련한 규명원칙들을 강화하고 연방헌법보호청과 연방군정보부의 협력을 개선하고 보안심사법(SÜG)도 조정하고 있다.

38) 연방범죄수사청법(BKAG)은 진행 중인 통신암호감청만 허용하고 있다.

39) 주의 경우 주내무부장관이 관할한다.

진행 중인 암호통신감청을 그리고 함부르크헌법보호법(제8조 제12항 제2문)은 통신 종료 후 암호통신감청에 관한 독자적인 규정을 가지고 있었다. 이제 암호화되어 통신되는 WhatsApp 이나 텔레그램(Telegram)과 같은 메신저 서비스도 감청될 수 있게 되었다.

3. 연방정보부법의 전략적 해외통신감청

가. 전략적 통신감청의 개념과 종류

국내 통신망을 대상으로 하는 통신비밀제한법에 의한 일반통신감청 및 암호통신감청은 감청대상자의 구체적인 혐의나 법적 근거가 있어야 한다(동법 제3조 내지 제4조). 이에 대하여 소위 “전략적 통신감청”(strategische Fernmeldeüberwachung⁴⁰)은 특정한 개별 사안을 전제하거나 특정 혐의를 근거로 하는 것이 아니라, 아무런 혐의가 없음에도 불구하고 법률상 규정된 목적을 위하여 일반적으로 정보를 수집하고 이러한 정보를 분석하여 사전에 위험상황을 파악하고 대응하는 정보활동이다. 이러한 전략적 통신감청은 두 가지로 구분된다. 하나는 독일 국경을 넘어서 국내와 외국 사이에 행해지는 통신을 감청하는 국제통신감청(internationale Fernmeldeüberwachung)이고 다른 하나는 독일과는 상관없이 순전히 외국과 외국 사이의 통신을 감청하는 해외통신감청(Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung)이다. 전자는 통신비밀제한법 제5조 내지 제8조에, 후자는 연방정보부법 제19조 이하⁴¹)에서 규정하고 있다. 두 가지 감청은 그 대상에 차이가 있으므로 기본권 보호의 정도에서도 차이가 있다. 전자의 경우 일반적으로 독일인이 관계되지만 후자의 경우는 독일인이 관여하지 않기 때문이다.

40) 우리 통신비밀보호법의 전기통신감청에 대응하는 독일법의 개념은 Telekommunikationsüberwachung (TKÜ)이다. 원격감시(Fernmeldeüberwachung)는 기본법(헌법)에서 사용하는 용어이지만, EU 차원의 전기통신법 개정에 의해서 하위 법령에서는 모두 전자를 사용하고 있다. TKÜ는 전기통신을 감시하고(überwacht) 기록하는(aufgezeichnet) 것이다. 여기서 기록은 감시에 포함된다. ‘감시와 기록’은 우리의 감청개념에서 통신의 음향, 문언, 부호, 영상을 청취 및 공독하여 그 내용을 지득 또는 채록하는 것에 대응한다. 일반적으로 음향은 청취의 대상이고, 문언, 부호 및 영상은 공독의 대상이다. 이 글에서 TKÜ는 통신감청 또는 통신감시로 표현하다.

41) BGBl. I 2021 S. 772.

나. 전략적 해외통신감청

전략적 해외통신감청은 독일을 통과하는 인터넷 연결지점(internet exchange point)에서 통신사업자가 특정한 기간 특정지역에서 행해진 모든 전기통신의 트래픽을 저장하여 연방정보부의 수집시스템에 전달한 다음 특정한 검색어를 대입하여 원하는 통신의 내용과 트래픽데이터(통신사실확인자료)를 찾아내는 것이다. 예를 들어 아프가니스탄의 탈레반 지도부에 관한 정보를 알고 싶으면 아프가니스탄의 탐레벨 도메인, Taleban, 이미 알고 있는 지도부의 이메일 주소 등을 입력하여 관련되는 통신을 찾아내는 것이다. 이러한 과정은 데이터 수집, 국내 관련 통신의 분리, 트래픽데이터의 분석, 검색어에 따른 내용데이터의 분석, 내용데이터의 수동 분석으로 진행된다. 현재 독일에는 인터넷 연결 지점이 27개 있으며, 그중에서 세계적으로 가장 크고 위치상 중요한 연결지점이 바로 독일 프랑크푸르트 데-키스(DE-CIX, Deutsche Commercial Internet Exchange)이다.⁴²⁾ 여기를 지나는 모든 통신트래픽을 통신사업자가 저장하여 연방정보부의 수집시스템으로 전달한다. 수집시스템에서는 데이터의 종류를 분류하고 기술적 관점에서 관련이 없는 데이터를 제거하기 위한 필터링 작업과 분석작업이 자동으로 진행된다. 여기서 데이터트래픽이 기술적으로 처리되므로 사람이 개입하지 않는다. 이어서 해외통신감청에 해당되지 않는 독일 국적자 또는 내국인이 참여한 데이터트래픽을 인식하고 이를 제외할 목적으로 전자적 필터링이 수행된다(소위 DAFIS 필터링). 이를 위해서 다양한 형식기준에 따라서(예를 들어 독일 탐레벨 도메인의 사용 여부) 내국인 관련성 또는 독일인 관련성이 있는지 심사되고 추가로 연방정보부가 운영하고 있는 목록(G 10 - Positivliste)과 내국인 또는 독일인이 속할 수 있는 전기통신의 표시(즉 전화번호 또는 IP주소 등)와 비교된다. 이러한 필터링을 거친 후 남게 되는 트래픽데이터를 저장한다. 수집된 전기통신의 내용들은 사전에 확정되어 있는 검색어와 컴퓨터를 통해서 비교된다. 이를 통해서 알게 된 통신내용이 관련성이 있으면 통신트래픽에서 분리된다. 이렇게 분리된 전기통신의 내용은 연방정보부법 제6조 제2항에 의해서 기술적으로 필요한 임시저장을 넘어서 저장되어 분석된다. 검색어를 통한 내용트래픽의 선정과 저장에 이어서 분석이 행해진다. 이 작업단계에서 핵심은 정보기관과의 관련성을 수동으로 평가하는 것이다. 이 경우 현재 매일 평균 260개의 데이터트래픽이 식별되고 있다고 한다.

42) BVerfG, Urteil vom 19. Mai 2020 - 1 BvR 2835/17, Rn. 17 (<https://bit.ly/38HcZQU>).

다. 연방정보부법의 전략적 해외통신감청 도입 배경

연방정보부의 전략적 해외 통신감청은 연방정보부법에 구체적으로 명시하지 않고 직 무규정에 따라서 수행되다가 2016년 연방정보부법의 개정으로 도입되었다. 그런데 해외 통신감청과 관련된 연방정보부법 규정들(제6조, 제7조, 제13조 내지 제15조는)이 기본 법 제10조 제1항의 통신의 비밀과 제5조 제1항(표현의 자유)과 일치할 수 없다는 이유로 2020년 5월 9일 연방헌법재판소로부터 위헌판결을 받았다.⁴³⁾ 또한 개인정보가 처리 되는 한, 연방정보부법 제19조 제1항, 제24조 제1항 제1문, 제2항 제1문, 제3항도 마찬가지로 위헌이라고 하였다.⁴⁴⁾ 한편 연방헌법재판소는 이 판결에서 외국인도 독일기본권이 적용된다고 최초로 판결하였다.⁴⁵⁾

입법자는 연방헌법재판소가 제시한 기준에 따라 ‘2021년 4월 19일자 연방헌법재판소 와 연방행정법원의 기준을 이행하기 위한 연방정보부법을 개정하기 위한 법률’⁴⁶⁾을 통하여 연방정보부법을 개정함으로써 전략적 해외 통신감청에 관한 규정을 대폭 수정하였다. 개정법 제4장은 기술적 정보활동을 두 가지로 구분하여 규정하고 있다. 기술적 정보 활동의 핵심 내용인 전략적 해외 통신감시와 개인의 정보기술시스템에 침입하는 특별한 유형의 기술적 정보활동이 그것이다. 전략적 해외통신감청과 관련한 연방정보부법 개정안은 2021년 3월 26일 연방의회에서 의결되었고, 2022년 1월 1일부터 발효된다.⁴⁷⁾

라. 명령요건

연방정보부는 연방정부의 정책 보고를 위해서 또는 국제적 의미가 있는 외국으로부터 임박한 위협을 조기 인식하기 위해서 필요한 경우 직무 수행을 위해서 기술적 수단을 이용하여 외국에 있는 외국인의 개인과 관련된 통신내용데이터를 사전에 명령을 받은 전략적 해외통신감청을 근거로 처리할 수 있다(전략적 해외통신감청)(연방정보부법 제19

43) BVerfG, Urteil vom 19. Mai 2020 - 1 BvR 2835/17.

44) BT-Drucksache 19/26103, S.1.

45) 이 판결을 소개하고 있는 국내문헌으로는 정문식·정호경, 정보기관의 해외통신정보활동에 대한 헌법적 한계 - 독일연방정보원법(BNDG) 위헌결정에 나타난 위헌심사기준과 내용을 중심으로 -, 공법연구 제49집 제3호, 2021, 137-167면.

46) BGBl. I 2021 S. 771.

47) BGBl. I 2021 S. 796.

조 제1항). 이러한 전략적 통신감청은 통신감청의 목적, 통신감청의 주제, 대상 지역, 기간을 명시하여 전략적 해외통신감청의 범위를 제한하고 있다(제2항). 전략적 해외통신감청은 독일연방공화국의 외교 및 안보 정책에 의미가 있는 외국에 관한 정보(Informationen)를 확보하여 연방정부의 정책결정자에게 보고하기 위한 것이다. 이러한 감청은 연방수상청이 그 규명을 연방정보부에 위임한 경우에만 허용된다(제3항).

전략적 해외통신감청의 명령권자는 연방정보부이다(제23조). 하지만 집행이전에 독립통제위원회(Unabhängige Kontrollrat)로부터 이 명령의 정당성을 심사받아야 한다. 독립통제위원회는 기존의 전략적 해외통신감청에 대한 통제기관이었던 독립위원회를 개정법에서 독립통제위원회로 조직을 개편한 것이다. 독립통제위원회는 ‘법원유사통제기관’과 ‘행정통제기관’으로 구성된다. 전자가 독립통제위원회의 핵심기관이고, 후자는 전자의 지원기관이다. 법원유사통제기관은 6명으로 구성되는데, 그 자격은 임명되기 전 연방(민형사)대법원(BGH)과 연방행정대법원의 대법관으로 활동한 자여야 한다. 법원유사통제기관의 구성원으로 임명되면 법관의 자격은 정지된다. 이와 같이 대법관 자격을 요구한 것은 전략적 해외통신감청에 대한 통제를 보다 강화하기 위한 것이다.⁴⁸⁾ 이러한 감청 명령은 독립통제위원회로부터 명령의 정당성을 확인받지 못하면 효력을 상실한다. 지체의 위험이 있는 경우 독립통제위원회 산하의 ‘법원유사통제기관’의 한 명의 구성원을 통해서 정당성의 임시심사가 행해질 수 있다. 전략적 해외통신감청은 규명목적이 좌절되거나 본질적으로 어려운 경우에만 가능하다(제4항).

연방정보부법의 전략적 해외통신감청에 대해서는 통신비밀제한법의 G10위원회가 아니라 연방정보부법의 독립통제위원회가 통제한다. 이에 대해 통신비밀제한법의 전략적 국제통신감청의 경우에는 연방정보부가 신청하고 연방내무부가 명령을 내리며 집행 이전에 G10위원회의 동의를 받아야 한다(통신비밀제한법 제15조 제6항).⁴⁹⁾

48) 독립통제위원회에 대해서는 박희영/윤해성/김재현/임유석, 앞의 위탁연구보고서(각주 14), 제6장 제3절 3. 라. 연방정보부법의 독립통제위원회 부분 참조.

49) 독일 정보기관의 규범적 통제의 헌법적 근거는 기본법 제45d조이다. 이에 따르면 연방의회가 연방 정보기관의 활동을 통제하기 위해서 위원회를 설치하도록 규정하고 있다. 이에 근거하여 통제위원회법(PKGrG)이 제정되었다. 이 법률에 의해서 연방정보기관의 모든 조치와 활동을 포괄적으로 심사하는 의회통제위원회가 설치되었다. 한편 통신비밀과 관련한 통제기관으로는 통신비밀제한법(G10법)에 의하여 G10위원회가 설치되어 있고, 연방정보부의 전략적 해외통신감청과 관련한 통제 기관으로는 독립통제위원회가 설치되어 있다(자세한 내용은 박희영/윤해성/김재현/임유석, 앞의 위탁연구보고서(각주 14), 제6장 제3절 3. 가. 독일 연방정보기관의 규범적 통제 체계 참조).

4. 연방정보부법의 외국인의 정보기술시스템 침입

가. 도입배경

외국인의 정보기술시스템 침입은 앞서 언급한 전략적 해외통신감청과 함께 연방정보부법에 규정되었다. 해외에 있는 외국인의 정보기술시스템 침입은 연방정보부의 직무 수행을 위해서 불가피하기 때문에 실무에서 이전부터 수행되고 있었다. 따라서 이를 도입한 것은 연방정보부의 활동영역을 확대하기보다는 앞서 언급한 연방헌법재판소의 전략적 해외통신감청의 위헌판결을 이행한 것이다.⁵⁰⁾

연방헌법재판소는 이 판결에서 해외에 있는 외국인에 대한 해외 통신감시조치를 기본법 제10조(통신비밀)의 제한으로 판단하였고 그 결과 상세한 권한 규정을 요구하였다. 이에 따라 연방정보부가 이미 수행하고 있는 해외에 있는 외국인의 정보기술시스템 침입의 경우 법적 근거가 문제되었다. 그리하여 이러한 조치를 위한 특별한 권한 규범이 마련되어야 했다. 따라서 이번 개정 법률을 통해서 외국인의 정보기술시스템 침입에 대한 법적 근거가 마련되어 연방정보부는 이러한 조치를 위한 법적안정성과 법적명확성을 확보하게 된 것이다.⁵¹⁾

입법이유에 따르면 정보기술시스템 침입은 다른 정보기관 수단과 비교하여 정확한 정보를 확보할 가능성이 있다고 한다. 따라서 이러한 침입은 외교정책 및 안보정책상 문제와 관련한 특별히 중요한 정보를 수집하고 위험을 조기 인식하여 연방정부에 공급할 수 있다고 한다. 연방정부가 전략적으로 외교 및 안보정책상 결정을 하는데 이러한 정보는 매우 중요하다고 한다. 따라서 이러한 수단의 투입은 상당한 목적에 기여하고, 이러한 종류의 정보는 일반적으로 더 경미한 수단을 통해서 확보될 수 없다고 한다. 나아가서 해외에 있는 외국인의 정보기술 시스템 침입 권한은 엄격한 의미에서도 비례적이라고 한다.

정보기술시스템 침입 권한은 일반적으로 IT기본권의 제한이다. 연방헌법재판소는 국내 사안의 위험방지에서 IT 기본권이 제한되는 경우 그 제한요건을 높게 설정하였다. 하지만 연방헌법재판소는 2020년 5월 19일 판결에서 개별적 기본권의 보호는 국내와

50) BT-Drucksache 19/26103, S. 94.

51) BT-Drucksache 19/26103, S. 94.

국외에서 구분될 수 있다는 점을 확인하였다. 따라서 정보기술시스템 접근을 통한 해외 정보활동의 사례에서 제한의 요건은 국내의 경우와 비교하여 낮아질 수 있다고 한다.⁵²⁾

이러한 권한은 진행 중인 전기통신 외에 정보기술시스템에 저장되어있는 통신데이터 및 기타 데이터도 포함한다. 이들 데이터의 분석은 연방정보부의 직무수행을 위해서 반드시 필요하다고 한다. 특히 해외의 군사적 IT 네트워크에 저장되어 있는 기록에 접근하는 경우에 명백하다고 한다.

나. 요건

외국에 있는 외국인의 정보기술시스템 침입은 전략적 해외통신감청과 달리 불특정 다수의 통신을 대상으로 하지 않고 특정되거나 특정될 수 있는 자를 대상으로 한다. 따라서 이 조치의 대상자는 자연인은 물론 법인도 포함된다. 예를 들어 정보기관에게 특별히 이익이 되는 개인, 테러 단체 및 이의 구성원 및 후원자, 대량살상무기의 확산과 관계가 있는 기업 등이 포함된다.

이러한 정보기술시스템 침입은 두 가지 목적으로 수행된다. 첫째 연방정부에 대한 정책보고와 둘째 국제적 의미가 있는 외국으로부터의 임박한 위협의 조기 인식을 위해서다(연방정보부법 제34조 제1항). 연방정부에 대한 정책보호의 경우 이러한 침입을 통해서 독일의 외교 및 안보 정책에 중대한 의미가 있는 정보를 확보할 수 있다는 사실상 근거가 있어야 한다(동법 제2항). 임박한 위협의 조기인식은 이러한 조치로 연방수상청이 규명을 위임한 정보를 확보할 수 있다는 사실이 정당화되고, 이를 통하여 독일연방공화국의 외교안보정책상 중대한 의미를 가지는 사례들에서 특정한 위협(연방정보부법 제19조 제4항)에 관한 새로운 정보가 확보될 경우에만 허용된다(동법 제3항). 또한 이러한 조치는 연방정보부의 직무수행을 위해서 필요하고 그렇게 하지 않으면 직무수행이 가망이 없거나 본질적으로 어려울 수 있는 경우에만 수행될 수 있다(제34조 제1항 제2문).

명령절차는 전략적 해외통신감청과 동일하다. 즉 연방정보부가 명령을 내리고 독립통제위원회의 정당성 심사를 받아야 한다. 지체의 위협의 경우에도 마찬가지다.

52) BT-Drucksache 19/26103, S. 95.

5. 소결

독일 정보기관의 정보수집권은 법률에 명확하게 규정되어 있고 정보수집권이 다양하여 광범위하게 정보를 수집할 수 있는 환경을 조성하고 있다. 이렇게 수집된 정보는 분석되어 국가정책결정자에게 보고된다. 정보기관이 직무 수행과 관련하여 정보를 수집하고 분석하는 과정에서 위협방지나 범죄수사에 해당되는 정보나 활동을 발견할 수 있다. 정보기관의 직무의 상당수가 이와 관련된다. 하지만 정보기관은 위협방지나 범죄수사를 할 수 있는 집행권을 가지고 있지 않다. 정보기관과 경찰 사이에 분리원칙이 적용되기 때문이다. 하지만 협력관계를 통하여 이 문제를 해결하고 있다. 한편 정보기관의 정보수집권은 위협방지를 위한 경찰법이나 범죄수사를 위한 형사소송법에 이미 도입되어 있다. 이것이 분리원칙과 협력관계에서 어떤 의미를 가지는지 아래에서 검토한다.

V. 정보기관과 수사기관의 분리원칙 및 협력

1. 분리원칙

정보기관과 경찰의 분리원칙(Trennungsgebot)이란 정보기관의 정보활동에서 경찰권한이 배제되어야 하고, 경찰권은 정보업무를 포함해서는 안 된다는 것을 의미한다. 이러한 분리원칙은 1949년 4월 14일 연합군 군정관들이 제헌위원회에 보낸 연방경찰권에 관한 서신에서 비롯되었다.⁵³⁾ 이것을 소위 ‘경찰서신(Polizeibrief)’이라고 한다.⁵⁴⁾ 경찰서신 제2항에 따르면 “연방정부는 자신을 대상으로 국가전복을 꾀하는 활동에 관한 정보를 수집하고 배포하는 기관을 설립할 수 있지만, 이 기관은 어떠한 경찰권한도 가져서는 안된다”. 이러한 분리원칙을 규정한 경찰서신 제2항은 1950년 9월 27일 연방헌법보호법(BVerfSchG)에서 처음으로 법제화되었다.⁵⁵⁾ 그 후 연방정보부법과 군정부부법에

53) <http://www.verfassungen.de/de49/grundgesetz-schreiben49-3.htm>(2021.8.25 방문).

54) 경찰서신의 한글번역본은 박병욱, 독일 나찌시대 제국안전중앙청(Relchssicherheitshauptamt)의 그림자, 경찰법연구 제11권 제2호, 2013, 255면.

55) BGBl. I 1950 S. 682.

도 동일한 내용이 규정되었다.⁵⁶⁾

정보기관과 경찰의 분리에서 두 가지 본질적인 요소는 이들의 권한과 조직이다. 여기에서 두 조직의 분리는 상이한 권한에 기인한다고 할 수 있다. 이러한 조직의 구분으로서 다른 임무가 부여된다. 정보의 분리는 독자적인 분리원칙의 내용이라기보다는 권한의 분리로부터 도출되는 내용이라고 할 수 있다.⁵⁷⁾ 1970년대 말 정보의 분리가 법적으로 거론되었을 때의 문제는 정보기관과 경찰의 정보에 대한 협력이 정보자기결정권과 그와 연계된 정보보호의 배경에서 허용되는가였다.⁵⁸⁾ 하지만 이후 법률은 명시적으로 정보기관이 자신에게 권한이 없는 조치를 경찰에 공무협조(Amtshilfe)의 방식으로 요청하여서는 안 된다고 규정하였다.⁵⁹⁾ 그럼에도 불구하고 안보정책상의 이유로 정보교환을 요구하는 경우에는 입법자는 정보전달을 가능하도록 규정하고 있으며(연방헌법보호법 제17조 이하), 경찰의 권한범위 내에서 정보를 수집하는 것이 헌법보호를 위한 것이면 분리원칙의 대상이 되지 않는다고 하였다.⁶⁰⁾

이러한 분리원칙이 헌법적 지위를 가지는가에 대해서는 견해가 대립되고 있다.⁶¹⁾ 특히 독일기본법은 분리원칙의 개념과 내용을 명시적으로 규정하고 있지 않아서 그 지위에 관한 논란이 제기되고 있다. 연방헌법재판소는 지금까지 분리원칙의 헌법상 지위에 대해 명확하게 언급하고 있지 않지만, 기본적으로 헌법적 지위를 인정한다고 볼 수 있는 입장을 제시하고 있다.⁶²⁾ 헌법재판소에 따르면 “법치국가원리, 연방국가원리, 기본권의 보호는 특정한 기관들을 서로 통합하고 이들을 헌법상의 지위와 일치될 수 없는 직무와 관련시키는 것을 금지한다. 그래서 헌법보호 또는 정보업무의 목적을 위한 중앙관청들은 -

56) 연방정보부법 제1조 제1항 제2문 및 제2조 제3항, 군정보부법 제1조 제4항 및 제4조 제1항.

57) 분리원칙에 대한 자세한 설명은 손미숙, “독일의 테러 대응 법제 및 체계”, 「테러 예방 및 대응을 위한 수사의 실효성 및 예측의 효율성 확보 방안」, 한국형사정책연구원, 2016, 104-114면 참조. 이에 대해서 분리원칙의 내용을 5가지로 구분하는 견해에 따르면 기능, 조직, 권한, 정보 외에 인적 분리를 추가하고 있다(Gusy, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, BNDG § 1 Rn. 14.).

58) Singer, Das Trennungsgebot - Teil 1 -, Die Kriminalpolizei 2006, S. 88.

59) 연방헌법보호법 제8조 제3항 제2문, 연방정보부법 제2조 제3항 제2문, 군정보부법 제4조 제2항 제2문.

60) Singer, a.a.O.(Fn.58), S. 89.

61) 이러한 논의에 관한 문헌은 Brandt, a.a.O.(Fn. 12) S. 325 Fn. 385 참조.

62) 분리원칙의 헌법적 위상에 관한 자세한 소개는 박병욱, 앞의 논문(각주 54), 258면 이하.

다른 종류의 직무와 권한을 고려하여 - 집행경찰과 병합되어서는 안 된다.”⁶³⁾고 하였다.

하지만 이와 같은 분리원칙은 기관들 사이의 ‘협력’을 방해하지는 않는다. 특히 테러가 빈번하게 발생하고 있는 상황에서 테러상황에 대응하기 위해 양 기관의 협력은 필요하다. 분리원칙의 완화가 고려될 수 있는 것은 반테러데이터베이스법(Antiterrordateigesetz, ATDG)⁶⁴⁾이다. 이 법률은 2006년 제정되었으나 2013년 4월 24일 헌법재판소의 일부 위헌 판결로 인해 2014년 12월 18일 개정되어, 2015년 1월 1일 다시 발효되었다.⁶⁵⁾⁶⁶⁾ 연방범죄수사청, 연방경찰, 주범죄수사청, 연방과 주의 헌법보호청, 군정보부, 연방정보부 그리고 조세범죄수사청은 독일연방공화국과 관련한 국제 테러리즘의 규명(Aufklärung) 또는 대응(Bekämpfung)을 위한 각자의 법적 임무를 수행하기 위해서 연방범죄수사청에 표준화된 공동의 중앙반테러데이터베이스(Antiterrordatei, ATD)를 설치하여 운영한다. 여기서 테러리즘의 규명은 정보기관의 직무이고, 테러리즘의 대응은 위협방지를 위한 경찰의 직무이다. 즉 ‘규명’이란 정보를 수집하고 분석하여 새롭게 얻어낸 정보(Erkenntnisse, intelligence)를 정책결정자에게 제공하는 정보활동이므로 작전상 권한을 행사하는 것이 아니다. 이에 반해서 ‘대응’이란 작전권한을 실제로 행사하는 경찰의 집행활동이다. 이 법률 역시 정보기관과 경찰의 분리원칙이 엄격하게 유지되지 않는 것으로 평가된다.⁶⁷⁾

2. 정보 전달을 통한 협력

가. 수집된 개인정보의 목적변경 및 다른 기관 제공

정보기관은 개인정보의 수집은 물론 이를 보관하거나 원래 수집목적과 다른 목적으로 이용하거나 다른 기관으로 전달할 수도 있다. 이러한 개인정보의 처리는 모두 침해에 해

63) BVerfG, Beschluss vom 28. 01. 1998 - 2 BvF 3/92 -, Rn. 87 (<https://bit.ly/3tdrwx>).

64) 일부 국내 문헌에서는 반테러‘데이터’법으로 번역하고 있으나 법문의 Datei는 데이터가 아니라 데이터베이스, 데이터뱅크, 데이터파일을 의미한다. 따라서 반테러데이터베이스법이 정확한 표현이다.

65) Arzt, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, ATDG § 1 Rn. 1 f.

66) Data mining을 규정하고 있는 이 법률 제6a조는 2020년 11월 10일 헌법재판소로부터 위헌으로 결정되었다(BVerfG, Beschluss vom 10. November 2020 - 1 BvR 3214/15 -) (http://www.bverfg.de/e/rs20201110_1bvr321415.html).

67) Arzt, a.a.O.(Fn. 65), ATDG § 1 Rn. 29 ff.

당된다. 이러한 침해의 위험성 때문에 연방헌법재판소는 이와 관련하여 원칙을 정해두고 있다.

연방헌법재판소는 2012년 1월 24일 전기통신가입자데이터의 저장 및 처리에 관한 규정의 일부 위헌에 대한 결정(Beschluss)⁶⁸⁾에서 다양한 국가기관 사이의 개인정보 전달의 경우 필요한 법적 토대에 대하여 기본적으로 다음과 같이 상술하였다.⁶⁹⁾ 국가기관을 통하여 개인정보를 취급할 권한을 부여하는 규정들은 일반적으로 다양하고 서로 체계적인 기본권 제한을 근거지운다. 이 경우 우선 데이터의 수집, 저장 및 이용은 구분되어야 한다.⁷⁰⁾ 따라서 연방정보부가 자신의 목적을 위해서 전기통신감청에서 확보한 개인정보를 다른 국가기관으로 전달하는 것은, 이러한 전달이 그 목적을 위해서 필요하고, 목적변경의 요구사항이 준수되고 법률상 이전요건이 비례성원칙을 충족해야 한다⁷¹⁾고 하였다.

이러한 목적변경에 대한 비례성원칙의 요구사항은 2016년 4월 20일 헌법재판소 판결(Urteil)에서 제시한 ‘가정적 데이터 수집 원칙’(Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung)에 맞추어야 한다. 이에 따르면 우선 데이터의 새로운 이용은 법익의 보호에 기여하거나 그 이용을 비교가능한 비중이 있는 수단으로 헌법상 정당화할 수 있는 비중을 가진 범죄의 규명에 기여해야 한다.⁷²⁾ 또한 국가의 직무수행을 위한 데이터 교환 규정은 다음을 구별해야 한다. 즉 데이터를 제공하는 기관의 데이터 전달과 데이터를 요청하는 기관의 데이터 호출의 구별이다. 데이터 교환은 각자의 법적 근거를 필요로 하는 조회와 전달의 제한에 의해서 수행된다. 이와 관련하여 헌법재판소는 소위 ‘이중문 이론’(Doppeltür)을 개발하였다. 입법자는 데이터를 전달하는 문뿐만 아니라 이를 조회하는 문도 함께 개방해야 한다는 것이다. 이중문과 같이 두 개의 법적 근거가 함께 존재

68) BVerfG, Beschluss vom 24. Januar 2012 - 1 BvR 1299/05 - (<https://bit.ly/3kXUeOK>).

69) Greßmann, in: Dietrich/Eiffler, Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, IV § 3 Nachrichtendienste und Strafverfolgung, 2017, Rn.10.

70) BVerfG, Beschluss vom 14. Juli 1999 - 1 BvR 2226/94, Rn. 184 ff.) (<https://bit.ly/3tdJiQQ>); BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 04. April 2006 - 1 BvR 518/02 -, Rn. 73f. (<https://bit.ly/3kX4mYa>); BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 11. März 2008 - 1 BvR 2074/05 -, Rn. 70ff. (<https://bit.ly/3zNgrVZ>); BVerfG, Urteil vom 02. März 2010 - 1 BvR 256/08, Rn. 190 (<https://bit.ly/2YhtHV1>).

71) 목적변경에 대한 연방헌법재판소 판결에 대해서는 다음 판결 참조: BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209/83 -, Rn.156ff., Rn.202 (<https://bit.ly/3jJM1yn>).

72) BVerfG NJW 2016,1781; BVerfG, Urteil vom 20. April 2016 - 1 BvR 966/09 -, 결정요지 2. c) (<https://bit.ly/3DQQgQE>).

하는 경우에만 개인정보의 교환이 비로소 법적으로 허용된다는 것이다.⁷³⁾

나. 자발적 보고의무

정보기관은 다른 국가기관의 요청이 없더라도 데이터를 이전할 권한이 있다. 이를 자발적 전달(Spontanübermittlung)이라고도 한다. 예를 들어 연방헌법보호청은 연방헌법보호법 제19조 제1항에서 정보기관의 수단에 의해서 수집한 개인정보를 다른 국가기관으로 전달할 수 있다. 여기에 열거되어 있는 국가기관은 검찰, 경찰, 세관 등이다. 이러한 전달은 정보기관의 직무 수행(제1호), 조세관련 직무 수행(제1항 제1호), 중요한 의미의 범죄의 방지(제3호) 그리고 중요한 의미의 범죄의 소추(제4호)를 위해서 필요해야 한다. 군정보부법은 제11조 제1항 제1문에서 그리고 연방정보부법은 제24조 제1항에서 연방헌법보호법 제19조를 각각 준용하고 있다.

통신비밀제한법에 의해서도 수집된 데이터의 전달은 동법 제4조 제4항에서 독자적인 법적 토대가 규정되어 있다. 이에 따르면 연방 및 주 헌법보호청, 연방정보부, 연방군정보부는 동법 제3조 제1항과 제1a항의 목록에 열거된 범죄의 방지나 규명을 위해서, 이러한 범죄의 소추를 위해서, 위험정당에 대한 조치의 집행을 위해서 통신감청으로 수집된 특정 데이터를 전달할 수 있다.

연방정보부도 통신비밀제한법 제5조의 전략적 국제통신감청과 관련하여 수집된 데이터를 추가로 전달할 가능성을 가진다. 동법 제7조 제4항 제1문과 관련한 제2문에 의해서 거기에 언급된 특정한 범죄의 혐의가 있는 경우 형사소추기관으로 데이터를 전달할 수 있다. 또한 연방정보부는 제8조 제6항 제1문과 제2문에 의해서 특정한 위험방지와 범죄소추를 위해서 위험방지기관이나 소추기관에 전달할 수 있다.

이에 대해서 연방의 모든 행정관청 및 공법상 연방의 직할법인은 정보기관의 직무와 관련하여 알게 된 정보를 자발적으로 보고해야 한다(연방헌법보호법 제18조 제1항). 특히 검찰과 경찰 등은 헌법보호기관의 직무 수행을 위해서 전달이 필요하다는 사실상 근거가 있는 경우, 자신이 알게 된 제3조 제1항의 시도나 활동에 관한 개인정보를 포함한 모든 정보를 연방 및 주헌법보호기관에 자발적으로 보고해야 한다(제18조 제1b항). 연방정보부법(제23조)과 군정보부법(제10조)에도 공공기관이나 검찰 및 경찰의 자발적 보고

73) Greßmann, a.a.O.(Fn. 69), IV § 3 Nachrichtendienste und Strafverfolgung, Rn.10.

의무가 규정되어 있다.

다. 의무적 전달

정보기관은 특정한 범죄의 경우에는 의무적으로 관련 데이터를 전달해야 한다. 자발적 전달의 경우 법률 규정은 재량의 여지를 허용하지만 특정한 범죄의 경우에는 법률상 전달 의무가 존재한다. 연방헌법보호법 제20조는 연방헌법보호청을 통하여 국가보호 및 헌법보호 사안에서 형사소추기관 및 보안기관에 정보의 전달을 규정하고 있다. 이에 따르면 연방헌법보호청은 국가보호에 관한 범죄의 저지 및 소추에 필요하다는 사실상 근거가 있는 때에는 자신이 알게 된 개인정보 및 다른 정보를 경찰 및 검찰에 전달해야 한다. 연방정보부의 경우 제24조 제3항에서 군정보부는 제11조 제2항에서 의해서 국가보호 및 헌법보호 사안과 관련하여 개인정보를 포함한 정보를 검찰과 경찰에 전달해야 한다.

라. 정보 요청

자발적 보고의무나 의무적 전달 외에 정보기관은 직무수행을 위해서 필요한 경우 관련 정보를 연방의 모든 관청, 공법상 직할 법인, 검찰, 경찰 등에 요청할 수도 있다(연방헌법보호법 제17조 제1항과 제3항, 연방정보부법 제23조, 군정보부법 제10조 제2항).

이에 대하여 검찰은 형사소송법 제160조에 의해서 정보기관을 포함한 모든 국가기관에 정보제공을 요청할 수 있다. 법률상 관청의 정보제공을 제한하지 않는 이상 국가기관은 검찰에 이러한 정보를 제공할 의무가 있다.

마. 전달 금지

자발적 보고의무, 의무적 전달, 정보 요청의 경우라 하더라도 모든 정보가 전달되는 것은 아니다. 일정한 경우에는 전달이 금지되어 있다. 그러한 사례로는 첫째, 정보의 종류와 이의 수집을 고려했을 때 당사자의 보호가치 있는 이익이 전달에 따른 공익보다 현저히 높다고 전달 담당부서가 인지한 경우, 둘째, 더 중대한 안전에 관한 이익이 전달 금지를 요구하는 경우, 셋째, 직업상 또는 공무상 비밀준수의무 등으로 다른 법률에서 전달을 금지하고 있는 경우이다(연방헌법보호법 제23조). 한편 미성년자의 개인정보를

포함한 정보도 전달해서는 안 된다(동법 제24조).

3. 소결

독일 정보기관은 분리원칙에 의하여 조직, 직무, 권한, 정보가 분리되어 있지만, 협력 관계에 의해서 정보가 상호전달됨으로써 사실상 정보가 공유되고 있다. 이러한 정보의 공유는 정보기관과 수사기관 사이에 유사한 정보수집권이 부여되어 있음을 전제로 한다. 독일의 위협방지기관인 경찰이나 범죄수사기관은 이미 정보기관에게 부여되어 있는 정보수집권을 대부분 가지고 있다. 이번에 정보기관에게 부여된 암호통신감청이나 온라인 수색과 같은 비밀정보수집권한도 이미 경찰이나 수사기관에게 허용되어 있다. 다만 전략적 통신감청은 정보기관의 성격에서 나오는 특별한 정보수집권이기에 때문에 경찰이나 수사기관에게는 허용되지 않는다.

이번에 정보기관에게 허용된 암호통신감청, 온라인 수색, 전략적 해외통신감청은 기존의 정보기관의 일반통신감청과 전략적 국제통신감청과 함께 범죄와 관련된 정보를 발견할 개연성이 상당히 높다. 이러한 정보들이 수사기관으로 전달되면 수사기관의 범죄대응 능력이 전체적으로 상승할 것으로 보인다. 이런 점에서 정보기관의 협력은 수사기관의 범죄수사에 중요한 기여를 함으로써 ‘간접적’으로 형사정책기능을 수행하고 있다고 평가할 수 있다. 이것은 정보기관과 수사기관이 분리되어 있더라도 협력관계를 통해서 안보 건축물을 함께 유지할 수 있다는 것을 의미한다. 이러한 평가는 지난해 정보와 수사를 분리한 우리 국가정보원법 개정에 시사하는 바가 상당히 크다. 그렇다면 국정원법의 개정으로 안보건축물이 유지될 수 있도록 충분한 정보수집권이 보장되어 있는지 그리고 협력관계가 어떻게 작동하고 있는지 검토한다.

Ⅵ. 국가정보원의 정보수집권과 수사기관의 협력

1. 국가정보원의 직무

국가정보원은 국가안전보장 업무를 수행한다. 이러한 업무수행을 위해서 국가정보원법은 제4조에서 국가정보원의 6가지 직무를 규정하고 있다. 그중에서 이 글의 연구 대상인 국정원의 정보활동은 제4조 제1항에서 5가지로 구분하고 있다. 첫째, 국외 및 북한에 관한 정보, 둘째, 방첩(산업경제정보 유출, 해외연계 경제질서 교란 및 방위산업침해에 대한 방첩을 포함), 대테러, 국제범죄조직에 관한 정보, 셋째, 형법 중 내란의 죄, 외환의 죄, 균형법 중 반란의 죄, 암호 부정사용의 죄, 군사기밀 보호법에 규정된 죄에 관한 정보, 넷째, 국가보안법에 규정된 죄와 관련되고 반국가단체와 연계되거나 연계가 의심되는 안보침해행위에 관한 정보, 다섯째, 국제 및 국가배후 해킹조직 등 사이버안보 및 위성자산 등 안보 관련 우주 정보 등⁷⁴⁾이다.

개정 전 국정원법의 직무범위가 예시적 열거인지 한정적 열거인지 실무와 학계에서는 논란이 있었다. 특히 개정 전 제3조의 제1항 제1호의 국내보안정보와 관련하여 실제 재판에서 문제가 되었다.⁷⁵⁾ 이러한 논란은 개정 국정원법에서 국내보안정보수집이 국정원의 직무범위에서 배제됨으로써 입법적으로 해결되었다. 나아가서 입법자는 국정원법 개정 이유에서 제4조에 열거된 직무를 국가정보원의 직무로 명확히 함으로써 한정적 열거임을 분명히 하였다. 이러한 한정적 열거규정은 독일 정보기관의 직무와 비교할 때 상당히 제한적이다.

74) 제4조 제3항에서 사이버안보와 관련하여 직무수행에 필요한 사항은 대통령으로 정한다고 하여, 사이버 안보업무규정에서 국제 및 국가배후 해킹조직 등 사이버안보 관련 정보의 수집, 작성, 배포 업무를 규정하고 있다.

75) 서울중앙지방법원 2009.5.29. 선고 2008가합40668 판결; 서울고등법원 2010.2.10. 선고 2009나 60819 판결; 대법원 2010.5.27. 선고 2010다21894 판결. 이에 대한 자세한 내용은 김호정, 정보기관의 정보수집 활동과 ‘개인정보 자기결정권’, 외법논집 제39권 제1호, 2015. 2, 169-186.

2. 정보기관의 정보수집권⁷⁶⁾

가. 일반적 정보수집권

국정원은 위에서 언급한 5가지 직무 분야에 해당되는 정보를 수집, 작성, 배포할 수 있다. 여기의 정보에는 직무와 관련성이 인정된다면 개인정보를 비롯한 사물관련 정보, 사진, 사고 등 모든 정보가 해당된다. 하지만 직무와 관련성이 없는 정보수집은 금지된다. 이러한 금지는 개정 국정원법 제3조 제2항에서 명시하고 있기 때문이다.

국가기관이 특히 개인정보를 수집하는 경우에는 일반적으로 개인정보보호법이 적용될 수 있다. 하지만 개인정보보호법은 국가안보와 관련하여 정보 분석을 목적으로 처리되는 개인정보에 대해서는 그 적용을 배제하고 있다(제58조 제항 제2호). 즉 국가안전보장과 관련된 정보 분석을 목적으로 수집 또는 제공이 요청되는 개인정보에 대해서 개인정보보호법 제3장부터 제7장까지⁷⁷⁾를 적용하지 않는다.

테러분자의 추적, 간첩 색출, 국가전복 기도 방지, 국가기밀 누출방지 등 국가안보를 위한 정보·수사기관들의 정보 수집, 분석 및 관리 업무는 비밀리에 수행되어야 하므로 국가안보를 목적으로 하는 개인정보 수집·제공 행위 등에 대해서는 이 법의 일부를 적용에서 배제하고 있다. 따라서 국가안보와 관련하여 정보 분석을 목적으로 처리되는 개인정보에 대해서는 정보주체의 동의가 필요하지 않다. 이러한 의미에서 국가정보원법은 개인정보보호법의 특별법이라 할 수 있다.

국가정보원법 제3장이 개인정보의 처리에 관한 규정이다. 국가안보와 관련된 정보 분석은 그 자체가 이용에 해당된다. 개인정보의 수집은 이용을 전제로 하고 있으므로 안보 관련 정보 분석을 위해서 수집 또는 제공에는 이용이 포함된다.⁷⁸⁾

하지만 개인정보보호법의 관련 규정들이 적용되지 않는다 하더라도 국가정보원법에 규정되어 있지 않는 방법으로 개인정보를 수집하는 것은 제58조 제1항 제2호로는 허용

76) 국가정보원의 개인정보처리에 대해서는 선행연구가 거의 발견되지 않는다. 따라서 일반적인 법리와 필자의 개인적인 견해를 중심으로 분석한다.

77) 제3장은 개인정보의 처리, 제4장은 개인정보의 안전한 관리, 제5장은 정보주체의 권리 보장, 제6장 정보통신서비스 제공자 등의 개인정보 처리 등 특례, 제7장 개인정보 분쟁조정위원회에 관한 규정들이다.

78) 개인정보보호위원회 결정 제2019-04-044호 참조.

되지 않는다고 보아야 한다. 적용 배제 규정인 제58조 제1항 제2호는 일반규정으로 이해되기 때문이다. 따라서 개인정보를 처리하는 수권규정이 필요하다. 이러한 결론은 국정원법의 관련 규정을 고려하면 도출될 수 있다. 즉 국정원의 운영원칙과 관련한 국정원법 제3조 제1항의 “국민의 자유와 권리 보호”, 제2항의 “정보의 수집 목적에 적합한 정보 수집” 그리고 제14조의 불법 감청 및 불법위치추적 등의 금지에서 도출될 수 있다.

나. 개별적 정보수집권

그런데 국정원이 이러한 직무를 수행하기 위한 구체적인 수권규정은 국가정보원법에 구체적으로 명시되어 있지 않다. 국정원법은 오히려 국정원의 직무와 관련하여 직무수행의 원칙, 범위, 절차 등은 국정원의 ‘정보활동기본지침’에 정하도록 하고 있다(국가정보원법 제1조 제2항). 이것은 법률이 아니라 일종의 직무규정이다. 독일 정보기관이 과거에 수권규정없이 정보를 수집해 온 관행과 유사하다. 국가정보원장은 이러한 정보활동기본지침을 국회정보위원회에 보고한다(국가정보원법 제1조 제2항). 따라서 국정원의 정보수집활동은 국정원 직원과 국회정보위원회 소속의 국회의원만이 알 수 있다.

이러한 입법 태도는 현재 정보기관의 정보수집권한을 법률에 명시하고 있는 독일의 법제와 완전히 다르다. 이러한 입법 태도가 법치국가원리에 합치하는지는 의문이다. 국가정보원이 비밀리에 정보를 수집하는 활동은 기본적으로 개인정보자기결정권이나 사생활의 비밀, 통신의 비밀 나아가서 주거의 불가침도 침해할 수 있기 때문이다. 물론 국회정보위원회가 정보활동기본지침에 위법하거나 부당한 사항이 있다고 인정되면 이를 시정이나 보완을 요구할 수 있고, 원장은 특별한 사유가 없으면 그 요구에 따라야 한다(국가정보원법 제1조 제2항 제2문). 하지만 이러한 시정 및 보완 요구가 국민의 기본권 침해를 정당화할 수 있는지 의문이다.

하지만 구체적인 수권규정이 불비되어 있음에도 불구하고 국가정보원법의 일부 규정을 통해서 몇 가지 정보수집방법을 도출할 수 있다. 여기에는 국정원법에 직접 규정하고 있는 것과 다른 법률에 규정되어 있는 것으로 나누어 볼 수 있다. 우선 국정원법에 직접 규정하고 있는 것은 협조를 통한 정보수집이다. 국정원법 제5조에 따르면 국정원은 국가기관 등에 정보를 요청할 수 있다. 국가기관이나 그 밖의 기관 또는 단체에 사실의 조회 및 확인, 자료의 제출 등 필요한 협조 또는 지원을 요청할 수 있고, 이 경우 요청을 받은

국가기관 등의 장은 정당한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다(제5조 제1항).⁷⁹⁾ 또한 일정한 직무수행을 위하여 필요한 경우 현장조사, 문서열람, 시료채취, 자료제출 요구 및 진술요청 등의 방식으로 조사할 수도 있다(제5항 제2항). 이러한 정보수집은 비밀리에 수행되는 정보기관의 수단이라기 보다 공개적인 정보수집에 가깝다.

국정원법에 직접 규정한 것은 아니지만 반대로 해석하면 직접 규정한 것으로 볼 여지가 있는 정보수집방법이 있다. 국정원법 제14조에서 불법 감청 및 불법위치추적 등의 금지를 규정하고 있기 때문이다. 이에 따르면 통신비밀보호법, 위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률, 형사소송법 또는 군사법원법 등에서 정한 적법절차에 따르지 않고는 우편물의 검열, 전기통신의 감청 또는 공개되지 아니한 타인간의 대화를 녹음 및 청취하거나 위치정보 또는 통신사실확인자료를 수집할 수 있다고 규정하고 있다. 따라서 이러한 법률에 정한 적법절차에 따르면 이러한 정보수집활동이 가능하다.

다른 법률에 규정된 정보수집권한으로는 테러방지법 제9조(테러위험인물에 대한 정보수집 등)와 전기통신사업법 제83조 제3항의 통신자료 요청이다. 우선 테러방지법 제9조에 따르면 국가정보원장은 테러위험인물에 대하여 출입국, 금융거래 및 통신이용 등 관련 정보를 수집할 수 있다. 이 경우 출입국, 금융거래 및 통신이용 등 관련 정보의 수집은 출입국관리법, 관세법, 특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률, 통신비밀보호법의 절차에 따른다(제1항). 이러한 정보 수집 및 분석의 결과 국가정보원장은 테러에 이용되었거나 이용될 가능성이 있는 금융거래에 대하여 지급정지 등의 조치를 취하도록 금융위원회 위원장에게 요청할 수 있다(제2항). 또한 국가정보원장은 테러위험인물에 대한 개인정보와 위치정보를 개인정보처리자와 개인위치정보사업자 및 사물위치정보사업자에게 요구할 수 있다(제3항). 나아가서 국가정보원장은 대테러활동에 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 대테러조사 및 테러위험인물에 대한 추적을 할 수도 있다(제4항).

전기통신사업법 제83조 제3항에 의해서 통신자료를 요청할 수도 있다. 여기에는 이용자의 성명, 이용자의 주민등록번호, 이용자의 주소, 이용자의 전화번호, 이용자의 아이디(컴퓨터시스템이나 통신망의 정당한 이용자임을 알아보기 위한 이용자 식별부호를 말한다), 이용자의 가입일 또는 해지일이 열거되어 있다.

79) 이것은 형사소송법(제199조 제2항)의 공무소 등 공사단체에 대한 조회와 유사하다.

다. 소결

정보수집권한이 국가정보원법에 체계적이고 명확하게 규정되어 있지 않고 산발적으로 흩어져 있다. 이러한 정보수집권한에서 국가정보원이 범죄와 관련된 정보를 수집할 가능성이 예상될 수 있는 경우에는 우편물의 검열, 전기통신의 감청, 공개되지 아니한 타인간의 대화의 녹음 및 청취 또는 금융거래정보의 수집으로 보인다. 하지만 실제로 전기통신의 감청을 제외하면 가능성은 그리 높아보이지 않는다. 그리고 국가안보를 위한 통신제한조치는 일반통신감청보다 까다롭다. 고등법원 수석판사의 허가나 대통령의 승인을 요구하고 있기 때문이다. 독일의 경우 통신비밀제한법에 의한 일반감청이나 암호통신감청 그리고 전략적 국제통신감청은 해당 정보기관이 신청하고 내부무장관이 명령하며 G10 위원회의 동의를 받아 집행한다. 연방정보부법의 전략적 해외통신감청이나 정보기술시스템 침입의 경우 연방정보부가 명령하고 독립통제위원회의 허락을 받는다. 우리처럼 법관이나 대통령의 승인을 받지 않는다.

무엇보다도 독일이 도입하고 있는 암호통신감청, 온라인수색, 전략적 통신감청과 같은 정보통신기술의 발전에 대응하는 비밀정보수집권한이 도입되어 있지 않다. 또한 신분위장요원이나 신뢰인과 같은 정보원을 활용할 수 있는 권한도 명시되어 있지 않다. 따라서 독일 정보기관의 정보수집권한과 비교할 때 정보수집권한의 종류가 상당히 부족하고 게다가 법률 규정도 명확하지 않다.

3. 정보기관과 수사기관의 협력

국가정보원법에는 국정원과 다른 공공기관 사이의 협력에 관한 명시적인 일반규정은 존재하지 않는다. 개인정보보호법 제58조 제1항 제2호의 적용 배제 규정이 적용되더라도 구체적인 협력 규정이 필요하다. 하지만 형사정책적 관점에서 의미를 가질 수 있는 협력에 관한 것으로 볼 수 있는 것은 수사기관과의 공조체계 구축 및 상호 협력(제5조 제3항)과 수집된 정보의 직무 외 사용금지(제3조 제2항)이다.

우선 제5조 제3항에 따르면 제4조 제1항 제1호 나목부터 라목까지의 직무수행과 관련하여 국정원은 각급 수사기관과 정보 공조체계를 구축하고, 국정원과 각급 수사기관은 상호 협력하여야 한다고 규정하고 있다. 2024년부터 적용될 개정 국정원법에는 다목과

라목으로 제한된다. 나목은 방첩, 대테러, 국제범죄조직에 관한 정보이고, 다목은 형법의 내란의 죄와 외환의 죄, 군형법의 반란의 죄, 암호부정사용의 죄, 그리고 군사기밀보호법에 규정된 죄에 관한 정보이다. 라목은 국가보안법에 규정된 죄와 관련되고 반국가단체와 연계되거나 연계가 의심되는 안보침해행위에 관한 정보이다. 이러한 공조체계 및 협력에는 국외 및 북한에 관한 정보와 국제 및 국가 배후 해킹조직 등 사이버안보 및 위성 자산 등 안보 관련 우주 정보는 제외되어 있다. 이들은 수사기관과 직접 관련이 없기 때문인 것으로 보인다.

수사기관과의 공조체계 구축 및 협력에 관한 제5조 제3항은 이번 국가정보원법 개정으로 도입된 것으로 정보와 수사의 분리란 관점에서 중요한 의미를 가진다. 그런데 국정원이 구축해야 할 정보공조체계가 무엇인지, 각급 수사기관이 상호협력해야 할 내용이 무엇인지에 대하여 법문언상으로는 쉽게 알 수 없다. 다만 국정원의 운영원칙에 관한 제3조 제2항에서 유추해 볼 수 있다. 이에 따르면 국정원은 수집된 정보를 직무 외의 용도로 사용해서는 안 된다고 규정하고 있다. 여기서 직무와 관련하여 수집된 정보는 사용할 수 있다는 해석이 논리적으로 나온다. 국정원이 이 규정에 의해서 범죄에 관한 정보를 제공할 수 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 제한적 범위에서 국정원이 수집한 정보를 수사기관으로 이전할 수 있다.

한편 국정원이 국가안보와 관련한 정보 분석의 목적으로 개인정보를 수집하거나 제공을 요청하는 경우에는 제3장의 개인정보의 처리에 관한 규정들이 적용되지 않는다. 따라서 다른 기관으로 정보를 이전하는 것도 이 조항에 의해서 가능할 수 있다. 여기서 이전은 제3자 제공을 의미한다. 하지만 개인정보의 이전도 자기정보통제권의 보호범위에 포함되기 때문에 이를 제한하는 수권규정이 필요하다.

이에 반해서 정보기관과 위협방지기관인 경찰 사이의 공조체계나 협력에 대해서는 구체적인 규정이나 시행령도 존재하지 않는다.⁸⁰⁾ 공조체계나 협력에 대한 구체적인 내용은 아마도 정보활동기본지침에 규정될 것으로 예상된다. 이 경우 공공기관, 검찰이나 경찰이 정보기관 관련 정보를 자발적으로 보고하는 규정과 이와 반대로 정보기관이 검찰이

80) 이것은 국가정보원법의 문제라기 보다는 위협방지와 관련한 경찰의 수권규정이 우리 경찰법이나 경찰관직무집행법에 구체적으로 갖추어지지 않았기 때문으로 보인다. 독일의 위협방지와 관련한 경찰법 규정들은 범죄수사에 관한 형사소송법의 수권규정들과 거의 유사하게 규정되어 있다. 이에 반해 우리 경찰법은 위협방지와 관련한 구체적 수권규정이 제대로 규정되어 있지 않다.

나 경찰에 정보를 제공하는 것이 포함되어야 할 것이다. 정보활동기본지침은 공개되지 않는다. 앞서 언급하였듯이 이러한 비밀주의는 현대의 법치국가에서 허용되기 어렵다. 따라서 독일과 같이 법률에 명시적으로 규정되어야 한다.

VII. 형사정책적 관점에서 개선방안

국가정보원법의 개정으로 정보와 수사가 형식적으로 분리되었지만 정보수집권이 정보통신기술의 발전에 대응하지 못하고 있고 각자의 기능이 협력관계에 있지 않기 때문에 이러한 법적 상황은 국가의 전체 안보건축을 유지하는데 충분하지 않다. 따라서 정보기관에게 ‘간접적’ 형사정책기능을 기대하기 어렵다고 판단된다. 정보와 수사의 분리원칙에 입각하여 상호협력을 통하여 안보건축물을 공동으로 유지해야 한다는 전제에서 각자의 직무를 수행하되 정보교환을 통해서 상호협력하는 시스템이 마련되어야 한다. 그런 의미에서 몇 가지 개선방안을 제시한다.

1. 정보수집권 규정의 명시

국가정보원이 정보를 어떻게 수집하고 있는지 국민들은 아무도 모른다. 국가정보원법은 정보수집권에 대해 명시적으로 규정하지 않고 국정원의 ‘정보활동기본지침’에서 정해지기 때문이다. 앞서 언급했듯이 이러한 태도는 법치국가원리에 합치하는지 의문이다. 국가정보원법 제8조에서 조직 등의 비공개를 규정하고 있지만, 이것이 정보수집권의 비공개를 의미하지는 않는다. 조직 등의 비공개는 또한 예외적인 경우이다. 국가정보원이 비밀리에 정보를 수집하는 활동은 기본적으로 개인정보자기결정권이나 사생활의 비밀, 통신의 비밀 나아가서 주거의 불가침도 침해할 수 있기 때문이다. 국가정보원이 이제는 국외정보만 수집한다고 해서 국민의 기본권 침해와 관련이 없다고 주장할 수도 있다. 하지만 이러한 주장은 오늘날 일상생활이 국내에 한정되어 있지 않고 인터넷과 같은 정보통신기술을 통해서 전세계를 대상으로 영위되고 있다는 환경을 고려하지 못한 것이다. 나아가서 독일연방헌법재판소가 외국인에게도 독일기본법의 기본권이 적용될 수 있다고

천명한 점을 환기할 필요가 있다. 따라서 정보수집권을 명확하게 규정해야 한다. 그리고 다른 법률에 간접적으로 규정되어 있는 정보수집권도 국가정보원법에서 명시할 필요가 있다. 이에 대해서 남북한의 대치 상황 등을 이유로 정보수집권을 명시적으로 규정하는 것에 반대하는 견해가 제시될 수도 있다. 하지만 앞서 검토한 바와 같이 정보수집권이 산발적으로 이미 규정되어 있다는 점에서 이러한 견해는 설득력이 떨어진다.

2. 정보통신기술의 발전에 대응하는 정보수집권의 도입

현재 국가정보원의 정보수집권은 독일과 비교할 때 상당히 부족하다. 특히 그 속성이 비밀리에 수행될 정보기관의 수단이 충분하게 규정되어 있지 않다. 국가안전보장과 관련된 범죄나 테러범죄에 대응하기 위해서는 발전된 정보통신기술을 활용할 수 있어야 한다. 이미 테러범죄자들은 이러한 정보통신기술을 이용하여 은밀하게 헌법질서에 반하는 시도나 활동을 하고 있는데 이날로그 방식의 정보수집권만으로는 이에 대응할 수가 없다. 이러한 점에서 최근 독일 정보기관에게 부여된 암호통신감청, 온라인 수색, 전략적 해외통신감청 등 비밀정보기관의 수단을 도입할 필요가 있다. 정보기관의 정보수집권 확대는 수집한 데이터를 수사기관으로 이전하는 상호협력과 밀접한 관계가 있다.

3. 정보의 전달 및 상호협력 관계의 구체화

국정원법의 개정을 통해서 정보와 수사가 분리되었지만, 정보기관과 수사기관의 협력 관계가 구체적으로 규정되어 있지 않다. 이러한 협력관계는 특히 정보의 상호 전달로 구체화될 수 있다. 따라서 정보기관에게 충분한 정보수집권을 보장하여 수집 및 분석과정에서 위협방지나 범죄행위에 관한 정보나 활동을 발견한 경우 경찰이나 수사기관으로 전달할 수 있어야 한다. 이와 반대로 공공기관이나 경찰 및 수사기관도 임박한 위협이나 범죄에 해당되지 않는 시점의 정보기관직무와 관련된 정보를 알게 된 경우 즉시 보고하도록 하는 규정을 도입해야 한다. 이것은 국가의 안보건축물을 공동으로 떠받치고 있는 세 개의 기둥이 해야 할 각자의 역할에 해당하기 때문이다. 국가의 안보건축물이 유지될 수 있도록 충분한 정보수집권이 보장되어 협력관계가 작동될 수 있어야 한다.

또한 협력관계에서 정보의 요청 시 가정적 정보 이전 원칙에 따라야 한다. 정보수집의 요건이 동일하거나 유사한 정보의 경우에만 사용이 가능해야 한다. 예를 들어 공개수집으로 가능한 정보를 통신감청으로 수집한 정보와 동일시 할 수 없기 때문이다. 이러한 문제는 구체적으로 형사절차의 관점에서 증거사용금지와 관련이 될 수 있다.

Ⅷ. 맺음말

국가정보원법의 개정으로 정보와 수사가 분리되어 독일 정보기관의 외양을 갖추고 있다. 비교법적 분석을 통하여 독일의 정보기관은 분리원칙에 따라 직무를 수행하고 있지만 위험방지기관인 경찰 및 범죄수사기관과의 상호 협력을 통하여 각자의 역할을 수행함으로써 국가안보에 공동으로 기여하고 있음을 알 수 있다. 특히 정보교환을 통한 협력관계에서 정보기관은 정보의 수집 및 분석 활동으로 알게 된 위법방지나 범죄수사에 관한 정보를 경찰이나 수사기관에 전달함으로써 정보기관이 ‘간접적으로’ 형사정책적 기능도 함께 수행하고 있다고 판단된다. 최근 정보기관에게 정보수집권이 확대됨으로써 이러한 기능은 더욱 강화될 것으로 보인다.

하지만 우리의 경우 특히 정보와 수사가 분리되었지만, 정보기관의 정보수집이 명확하게 규정되어 있지 못하고 게다가 정보수집권한도 현재의 정보통신기술에 대응하기 어려울 뿐 아니라 정보이전과 같은 협력에 관한 규정이 명확하지 않다. 따라서 정보기관과 수사기관이 국가안보에 공동으로 기여하기 어려운 구조로 되어 있고 그리하여 정보기관에게 ‘간접적’ 형사정책기능도 기대하기 어렵다고 판단된다.

따라서 국가정보원법에 정보수집권 규정이 명시되어야 하고, 정보통신기술의 발전에 대응하는 정보수집권이 도입되어야 하며, 정보의 전달 및 상호협력 관계가 구체화되어야 할 것이다. 그리고 국가정보원법의 개정으로 현재 국내정보기관이 부재하다. 이러한 연구결과는 앞으로 존재하게 될 국내정보기관에게도 그대로 적용될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김호정, 정보기관의 정보수집 활동과 ‘개인정보 자기결정권’, 외법논집 제39권 제1호, 2015.
- 명재진, 독일 헌법수호청에 관한 연구, 법과 정책연구 제19집 제1호, 2019.
- 민영성/강수경, “독일의 인터넷 비밀수사에 관한 논의와 그 시사점”, 국민대학교 『법학논총』 제31권 제2호, 2018.
- 박병욱, 독일 나찌시대 제국안전중앙청(Relchssicherheitshauptamt)의 긴 그림자, 경찰법연구 제11권 제2호, 2013.
- 박희영, 수사 목적의 암호통신감청(Quellen TKU)의 허용과 한계, 형사정책연구 제29권 제2호(통권 제114호, 2018. 여름).
- 박희영, 이용대기상태의 위치정보 수사의 허용과 입법방향, 형사정책연구 제31권 제2호(통권 제112호, 2020. 여름).
- 박희영/윤해성/김재현/임유석, 독일 온라인 안보정보수집 법제연구, 2021년도 국가보안기술연구소, 위탁연구보고서 2021-147.
- 손미숙, “독일의 테러 대응 법제 및 체계”, 『테러 예방 및 대응을 위한 수사의 실효성 및 예측의 효율성 확보 방안』, 한국형사정책연구원, 2016.
- 정문식/정호경, 정보기관의 해외통신정보활동에 대한 헌법적 한계 - 독일연방정보원법(BNDG) 위헌결정에 나타난 위헌심사기준과 내용을 중심으로 -, 공법연구 제49집 제3호,
- Arzt, Clemens, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, ATDG § 1 Rn. 29 ff., 2019.
- Brandt, Karsten, Das Bundesamt für Verfassungsschutz und das strafprozessuale Ermittlungsverfahren, Die Mitwirkung des Bundesamtes für Verfassungsschutz in strafprozessualen Ermittlungsverfahren vor dem Hintergrund des sog. Trennungsgebots, Berlin 2015.
- Graulich, Kurt, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes,

BVerfSchG § 9a, 2019.

Greßmann, Michael, in: Dietrich/Eiffler, Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, IV § 3 Nachrichtendienste und Strafverfolgung, 2017.

Gusy, Christoph, in: Dietrich/Eiffler, Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, IV § 1, 2017.

Gusy, Christoph, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, BNDG § 1, 2019.

Huber, Bertold, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, Artikel 10-Gesetz § 3, 2019.

Marschoileck, Dietmar, Das Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes, NJW 2015, 3611-3616.

Roth, Wolfgang, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, BVerfSchG § 4 Rn. 7, 2019.

Singer, Jens, Das Trennungsgebot - Teil 1 -, Die Kriminalpolizei 2006.

인터넷사이트

<https://netzpolitik.org/2019/wir-veroeffentlichen-den-gesetzentwurf-seehofer-will-staatstrojaner-fuer-den-verfassungsschutz/#Referentenentwurf-Bundesverfassungsschutzgesetz> (2021.8.25 방문)(인용: <https://bit.ly/3n41qeY>).

Expansion of information collection rights of German intelligence services and implications for criminal policy*

- Focusing on Online-Durchsuchung, Quellen-TKÜ, and Ausland-Ausland-TKÜ -

Park, Hee-young**

In general, state authorities that perform tasks related to national security are three: intelligence agencies, risk prevention agencies, and investigation agencies. The ultimate goal of national security is national protection and constitutional protection.

With the revision of the National Intelligence Service Act last year, especially the anti-communist investigation authority was transferred to the police, the National Intelligence Service (NSA) now plays only the role of a pure foreign intelligence agency. Therefore, the question of how to establish the relationship between these three agencies in the future in matters related to national security has been raised. Raising these issues provides a starting point for comparative legal research on the German system that follows the principle of the separation of police and intelligence (Trennungsgebot) and cooperative relationship among these agencies.

The German intelligence services (BfV, BND, MAD and 16 State Office for the Protection of the Constitution) are separated from the police in their organization, duties, authority and information by the separation principle. However, despite this separation principle, German intelligence agencies are contributing to national security jointly by performing their respective roles through mutual cooperation with other agencies. In particular, in cooperative relationships through data sharing, intelligence agencies are also performing criminal policy functions 'indirectly' by

* This work was supported by the Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea (NRF-2020S1A5A2A01043286).

** Researcher, Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, Germany, PhD in Law.

providing information learned through information activities to the police or investigation agencies. In addition, these functions are expected to be further strengthened with the introduction of new information-gathering rights such as the online search (Online-Durchsuchung) and source telecommunications surveillance (Quellen-TKÜ) and the strategic surveillance of foreign telecommunications (Ausland-Ausland-Telekommunikationsüberwachung).

Now in Korea, intelligence and police are separated. This separation is considered to be a desirable direction as the separation of powers within the executive branch has been realized. However, several problems are found. Therefore, the regulation on the information collection right of intelligence agencies should be specified in the National Intelligence Service Act, such information collection right should vary according to the development of information and communication technology, and information sharing and mutual cooperation relationship between intelligence and investigative authorities should be materialized.

❖ key words: intelligence services(Nachrichtendienste), the principle of the separation of police and intelligence (Trennungsgebot), online search(Online-Durchsuchung), source telecommunications surveillance(Quellen-TKÜ), strategic surveillance of foreign telecommunications(Ausland-Ausland-Telekommunikationsüberwachung), BfV, BND, MAD

형사정책연구 겨울호 논문투고 안내

형사정책연구 '겨울호' 원고를 모집합니다. 원고접수 마감일은 2021년 11월 30일(화)까지입니다. 관련분야 전문가 여러분의 많은 참여와 투고를 바랍니다.

1. 원고내용

- 제목(한글 및 외국어)
- 성명, 소속 및 직위(한글 및 외국어)
 - ※ 저자가 2인 이상인 경우 책임저자와 공동저자를 구분하여 명시
- 초록(한글 및 외국어)
- 주제어(한글 및 외국어)
- 본문(항목번호는 I, 1, 가, 1), 가) 순으로 구성하며 제목위, 아래 한행씩 띄어준다)
 - ※ 원칙적으로 국문으로 작성하고 번역문인 경우 원문 별도 첨부
 - 외국어는 단일언어 표기시에 반드시 영문으로 작성하고 국문번역본을 첨부
- 참고문헌(국내, 구미, 일본의 순으로 저자별 가나다 및 알파벳순으로 하되 단행본, 논문의 순으로 정리, 단 구미문헌의 경우 저자의 성을 먼저 기록한 후 이름을 기록하고 책명, 발행연도 순으로 구성)
- 각주(논문 하단에 위치하되 일련번호를 명시)
- 제목, 성명, 소속 및 직위, 초록 주제어의 외국어 작성시, 반드시 영문을 포함하여 작성

2. 원고작성

- 용지종류 및 여백 : A4, 위쪽 35mm, 오른쪽 및 왼쪽 30mm, 아래쪽 30mm
- 글자모양 및 크기 : 신명조체 11포인트(각주는 10포인트)
- 줄 간격 : 180%
- 분량 : A4 20매 내외(최대 25매 초과 불가)
- 작성 : 한글 프로그램 사용

3. 투고자격 및 심사

- 원고 투고자의 자격은 학계의 대학교수, 실무계의 변호사, 판사, 검사 등 형사정책 관련 분야의 박사학위 취득자 또는 연구경력자로 한다.
- 제출된 원고는 형사정책 관련분야의 학술적 독창성이 있어야 하며 발표되지 않은 것이어야 한다.
- 제출된 원고는 관련규정에 따라 심사를 하여 게재여부를 결정하며, 원고 내용의 수정요청이 있을 경우 필자는 이에 응하거나 거부할 수 있다.

4. 원고접수 마감 및 제출처

- 원고접수 마감일 : 2021년 11월 30일(화)
- 제출처 : 한국형사·법무정책연구원 기획조정실 성과확산팀(담당: 구교원)
- 이메일 : kic_journal@kic.re.kr
- 전 화 : 02) 3460-5100
 - ※ 원고, 투고신청서, 논문연구윤리확인서 및 논문사용권 등 위임동의서는 별도 서명없이 이메일로 제출해 주시기 바랍니다.
 - ※ '투고신청서', '논문연구윤리확인서 및 논문사용권 등 위임동의서' 해당 양식은 연구원 홈페이지(www.kic.re.kr)에서 다운로드 가능합니다.

CALL FOR PAPERS

International Journal of Criminal Justice

AIM AND SCOPE

The International Journal of Criminal Justice (IJCJ), a biannual and peer-reviewed English journal published by Korean Institute of Criminology and Justice (KICJ), facilitates comprehensive analysis and evidence-based research on crime trends in order to make a contribution to crime prevention and criminal justice policies.

The IJCJ will share academic and practical views from home and abroad and play a pivotal role as an international academic arena for criminal justice polices.

SUBMISSION DETAILS

- Manuscripts should be written in English and should be no more than 10,000 words in MS word.
- Please provide an abstract which should be no more than 200 words in length and a maximum of 5 key words.
- All papers should identify all authors and provide their contact information such as phone numbers, full postal addresses, email addresses, affiliations and so on.
- Authors should ensure that they have written entirely original works, and should not publish manuscripts describing essentially the same research in more than one journal.
- Honorarium (USD 2,000 or KRW 2,000,000) will be paid when papers are accepted for publication.
- All manuscripts must be submitted to the managing editor Ms. Hyewon KWON at ijej@kic.re.kr

AREAS

The International Journal of Criminal Justice (IJCJ) invites papers from many different realms of criminology and criminal justice at both regional and global levels. Any issues related to criminology and criminal justice will be welcomed such as:

Community Sanction, Corrections, Corruption & White Collar Crime, Crime Prevention & Protection, Crime Trends, Crime & Deviance, Criminal Investigation, Criminal Law & Policy, Criminal Procedure, Cybercrime, Drug, Terrorism & Organized Crime, Economic & Corporate Crime, Information, Technology & Forensic Science, Juvenile Delinquency, Juvenile Justice, Penology, Police & Policing, Violent Crime.

간행물출판위원회

위원장 : 이 천 현 (한국형사·법무정책연구원 법무·사법개혁연구실 선임연구위원)

위 원 : 강 지 현 (울산대학교 경찰학전공 교수)

김 민 영 (한국형사·법무정책연구원 법무·사법개혁연구실 연구위원)

김 유 근 (한국형사·법무정책연구원 형사법제연구실 연구위원)

이 동 원 (원광대학교 경찰행정학과 교수)

이 동 희 (경찰대학 법학과 교수)

전 영 실 (한국형사·법무정책연구원 범죄예방·처우연구실 선임연구위원)

조 영 오 (경기대학교 범죄교정학 교수)

최 준 혁 (인하대학교 법학전문대학원 교수)

탁 희 성 (한국형사·법무정책연구원 형사법제연구실 선임연구위원)

황 지 태 (한국형사·법무정책연구원 부패·경제범죄연구실 선임연구위원)

(가나다 순)

간 사 : 구 교 원 (한국형사·법무정책연구원 기획조정실 선임행정원)

형사정책연구

제32권 제3호(통권 제127호, 2021·가을호)

발행인 : 하 태 훈

발행처 : 한국형사·법무정책연구원
서울시 서초구 태봉로 114
전화 (02)3460-5184

등 록 : 1990년 4월 3일 바-1360

발행일 : 2021년 9월 30일

인 쇄 : 고려씨엔피
전화 (02)2277-1508

본 학술지 내용의 무단전재를 금함

[정가 : 10,000원]

