

〈최종보고서〉

## **검찰 범죄통계업무 개선방안 연구**

2009. 11. 30.

한국형사정책연구원

## 제 출 문

법무연수원장 귀하

본 보고서를 「검찰 범죄통계업무 개선방안 연구」의  
최종보고서로 제출합니다.

2009. 11.

연구 기관 : 한국형사정책연구원

연구책임자 : 김 은 경(선임연구위원, 사회학 **Ph.D.**)

공동연구자 : 박 정 선(교수, 경찰대)

정 병 하(부장검사, 행정원 파견)

탁 종 연(교수, 한남대)

황 정 인(경정, 행정원 파견)

# 목 차

<b>제1장 서론 .....</b>	<b>1</b>
제1절 연구의 배경과 목적 .....	1
1. 범죄통계의 중요성 .....	1
2. 현행 범죄통계 관리체계의 문제점 .....	2
3. 연구의 목표 및 연구쟁점 .....	3
제2절 연구 추진내용 .....	4
1. 주요 연구내용 .....	4
가. 범죄통계원표의 개편방안(통계입력항목의 적정화) .....	4
나. 범죄통계관리를 위한 기본원칙의 확립 및 국가범죄통계작성 매뉴얼의 마련 .....	5
다. 범죄분류체계의 개선 및 죄명코드 부여체계의 타당성 검증 .....	6
라. 통계자료 활용방안에 대한 대안제시 .....	6
2. 연구방법 .....	6
가. 문헌연구 .....	7
나. 질적 조사연구 .....	7
다. 범죄통계개선 TFT을 통한 브레인스토밍(Brainstorming) .....	7
3. 연구사업 추진일정 .....	8
제3절 보고서의 구성 .....	9
<b>제2장 현행 범죄통계의 현황과 문제점 .....</b>	<b>10</b>
제1절 범죄통계의 현황 .....	10
1. 한국 공식 범죄통계의 현황 .....	10
가. 공식 범죄통계의 의의 .....	10
나. 범죄통계의 법적 근거 .....	11
2. 대검 범죄분석의 내용 소개 .....	12
3. 현행 범죄통계에 대한 비판 .....	13

제2절 범죄통계 수집상의 문제 .....	14
1. 범죄분류의 문제 .....	14
2. 범죄 수 산정의 문제 .....	14
가. 현행 대검예규의 죄수결정 기준문제 .....	15
나. 실무 관행상의 죄수산정 문제 .....	17
3. 수집통계 내용 (원표자체)의 문제 .....	18
가. 모든 범죄에 대해 같은 내용의 통계수집 .....	18
나. 시대에 뒤떨어진 수집 통계항목 .....	19
다. 피해자 정보의 부실 .....	20
4. 통계 수집담당자들의 문제와 그 원인 .....	20
가. 범죄통계 담당자들이 경험하는 압력과 불편 .....	20
나. 입력오류검증 시스템의 미비 .....	21
제3절 범죄통계 활용상의 문제 .....	22
1. 검/경 자체의 활용의 문제 .....	22
가. 대검 「범죄분석」 자체의 문제 .....	22
나. 문제의 원인-분석인원 관리의 문제 등 .....	23
2. 외부 활용의 문제 .....	23
가. 비공개 원칙 및 제한적 비공개의 문제 .....	23
나. 비공개의 결과 .....	24
<b>제3장 새로운 범죄통계 개편 방안 .....</b>	<b>25</b>
제1절 국가 범죄통계원표 구성 기본원칙 .....	25
1. 대원칙 .....	25
2. 관련 용어정리 .....	27
3. 범죄통계원표 구성 체계 .....	28
4. 범죄통계 입력방법 .....	29
가. 행정사항 부분 .....	29
나. 위반행위 부분 .....	29
다. 피해자 및 피해품 부분 .....	30
라. 피의자 부분 .....	31
마. 통계정보의 수정 .....	31

제2절 내용의 개선 .....	33
1. 범죄의 분류 및 유형화 .....	33
가. 현행 범죄분류체계의 문제점 검토 .....	33
나. 새로운 범죄분류체계 구성의 기본원칙 .....	41
2. 범죄와 범죄행위 산정방식 및 통계작성 단위 .....	48
가. 사례1 : 형법상 단순일죄의 경우 .....	50
나. 사례2 : 형법상 상상적 경합의 경우 .....	51
다. 실체적 경합의 경우, 수개의 행위가 각각 여러 범죄를 구성하는 경우 .....	53
라. 포괄일죄의 경우 .....	53
마. 실체적 경합과 포괄일죄의 구분 .....	55
3. 범죄통계의 입력내용과 편 수 .....	61
4. 통계항목의 세분화, 현실화 .....	67
가. 행정편 .....	67
나. 위반행위편 .....	72
다. 피해자편 .....	110
라. 피해품편 .....	119
마. 피의자편 .....	124
 제3절 입력절차·과정의 개선 .....	136
1. 피해자등 진술조서 .....	136
가. 피해자 관련 사항 .....	136
나. 피해관련 사항 .....	137
2. 피의자신문조서 .....	142
가. 피의자 관련 사항 .....	142
나. 범행 관련 사항 .....	144
3. 수사결과보고 .....	146
가. 피의자 인적사항 .....	146
나. 범죄경력 및 수사자료 .....	146
다. 범죄사실 .....	148
라. 적용법률 .....	149
마. 수사결과 .....	149
바. 의견 .....	149
4. 사건송치서 .....	149

가. 사건번호 .....	149
나. 피의자 .....	150
다. 발각원인 .....	150
라. 접수일자 .....	150
마. 구속 및 석방 .....	150
바. 의견 .....	150
5. 기타서류 .....	150
제4절 활용의 개선 .....	158
1. 검/경 자체적 활용방안 .....	158
가. 범죄통계활용을 위한 준비 .....	158
나. 통계의 구체적 활용 .....	159
2. 학자를 통한 활용방안 .....	162
가. 원시자료의 제공 .....	162
나. 원시자료의 공개를 통한 연구 자료로서의 활용도 제고 .....	162
제4장 결론 .....	166
1. 기대효과 .....	166
2. 향후 추진과제 .....	166
가. 죄명코드체계 전면개편에 대한 중장기적 검토 .....	167
나. [국가범죄통계관리국(가칭) 또는 전담팀]의 신설 .....	168
다. 관련실무자들에 대한 통계교육 및 감사시스템 구축 .....	168
라. 국가범죄통계 혁신을 위한 통합기술·자문위원회 및 중장기 Action Plan 마련 .....	169
마. 관련 법규 정비 .....	170
바. 전산입력시스템의 혁신(입력에러 방지프로그램) .....	170
사. 범죄통계 정책 활용도 제고방안 .....	170
■ 참고문헌 .....	172
■ 부록 1: 국가 범죄통계작성 실무 매뉴얼(안) .....	174
■ 부록 2: 종이원표(시안) .....	272

## 표 차례

<표 3-2-1> 형사실무상의 범죄분류체계 .....	33
<표 3-2-2> 대검찰청 [범죄분석]의 범죄분류체계 .....	34
<표 3-2-3> UCR에서의 1군 위반행위의 정의 .....	36
<표 3-2-4> UCR에서의 2군 위반행위의 정의 .....	37
<표 3-2-5> 미국 국가범죄통계인 NIBRS의 범죄분류체계 .....	38
<표 3-2-6> 독일 내무부 및 법무부의 범죄분류체계 .....	40
<표 3-2-7> 현행 죄명코드 관리체계 .....	42
<표 3-2-8> 새로운 죄명코드 부여체계 예시안 .....	42
<표 3-2-9> 새로운 범죄분류체계 및 분류코드(예시안) .....	43
<표 3-2-10> 형법상 죄수론에 따른 위반행위 부분 작성원칙 .....	50
<표 3-2-11> 새로운 범죄통계원표의 기초항목 구성안 .....	61
<표 3-2-12> 행정편 .....	67
<표 3-2-13> 위반행위(incident) I 편 (공통) .....	78
<표 3-2-14> 위반행위(incident) II 편 (지표범죄 상세형) .....	95
<표 3-2-15> 위반행위(incident) III 편 (제2군범죄 상세형) .....	107
<표 3-2-16> 현행 외국인 코드체계 .....	111
<표 3-2-17> 피해자편 .....	117
<표 3-2-18> 피해품 분류체계 .....	120
<표 3-2-19> 피해품편 .....	123
<표 3-2-20> 공무원 소속 및 직급 코드체계 .....	126
<표 3-2-21> 피의자 편 .....	133
<표 3-3-1> (피해자등) 진술조서 양식 .....	152
<표 3-3-2> 피의자신문조서 양식 .....	153
<표 3-3-3> 수사결과보고서 양식 .....	154
<표 3-3-4> 사건송치서 양식 .....	155
<표 3-3-5> 범죄통계원표의 입력항목 연계분류방안(잠정) .....	156

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 배경과 목적

### 1. 범죄통계의 중요성

한 국가의 합리적 형사정책 수립을 위한 전제는 범죄의 실태를 정확하게 파악하는 것이다. 범죄현상과 실태를 파악하기 위한 여러 자료 및 방법들 가운데에서 가장 대표적인 것이 바로 공식적으로 보고된 범죄통계<sup>1)</sup>이다. 범죄와 관련한 수집되는 각종 통계자료를 범죄통계라고 정의할 때, 이 통계가 국가와 시민들에게 던져주는 의미는 대단히 크다(Bachman & Paternoster, 2004; Walker & Maddan, 2005; Maxfield & Babbie, 2001). 범죄통계는 어떤 범죄가 몇 건이나 발생하고 있는 지를 나타내므로 검찰·경찰 등 형사사법기관의 효과성을 평가하는 지표로서 오랫동안 사용되었을 뿐 아니라 이들 기관에 인적 물적 자원을 투입의 기준이 되고 있으며(Walker & Katz, 2005; Skogan, 2004; Langworthy and Travis, 2002), 시민들에게는 그 지역의 삶의 질을 가늠하는 중요한 지표 중의 하나로 쓰일 수 있다(Felson, 2002).

한국의 경우에도 1960년대부터 검찰청과 경찰청 등 형사사법기관들에서 각 기관에서 처리한 각종 범죄사건을 통계로 작성하여 이를 기관 평가에 활용하는 한편, 일부 일반에 공개하여 다른 기관이나 민간에서 치안관련 각종 정책을 수립하는데 기여하고 있다(탁종연 등, 2008). 또한 최근에는 범죄통계의 효율적인 관리·활용을 위해 새로운 통계정보관리시스템을 도입해 사용해오고 있다. 경찰의 경우, 지난 2000년에 미국 뉴욕경찰국 등에 쓰였던 범죄분석예측시스템(CompStat)을 서울지방경찰청에서 개량해 사용하기 시작한 이래(임준태, 2000), 2004년부터 새로운 사건관리 및 분석 프로그램인 범죄정보관리시스템(Crime Information Management System or CIMS)을 개발하여 사용하고 있다(이건·이현희, 2005). 현재 전국의 지방경찰청과 산하 경찰관서에서 CIMS를 이용하여 범죄사건의 관리와 범죄통계분석은 물론 범죄지도 분석, 여죄추척, 수법정보, 민원처리 등 각종 업무를 보다 더 손쉽고 효율적으로 수행하고 있는 것이다. 검찰에서도 “e-Pros”라는 범죄통계 정

1) 범죄통계는 일반적으로 국가기관에 의해 수집되는 범죄에 대한 공식통계이므로, 이 글에서는 ‘공식 범죄통계’, ‘공식통계’ 또는 ‘범죄통계’라는 용어를 같은 의미로 사용하기로 한다.



보관리시스템을 개발·활용하고 있으며 이를 통해 검찰의 직접 처리한 범죄사건 외에 철도공안 등 특별사법경찰이 처리한 사건의 원표처리 등을 전산화하여 운영하고 있다(탁종연 등, 2008). 최근에는 검찰과 경찰의 범죄통계시스템을 통합하려는 형사사법통합정보체제(이하 형통망)의 도입을 추진하여 이미 상당한 진척이 이루어진 상태로 가까운 시일 내에 경찰과 검찰의 범죄통계가 밀접하게 연계된 시스템이 출범할 예정이다.

## 2. 현행 범죄통계 관리체계의 문제점

범죄통계의 중요성 인식과 활용도 제고를 위한 이러한 노력에도 불구하고, 현재 검찰·경찰 등이 관리하는 공식 범죄통계는 치안정책목적이거나 학술목적으로 사용하는 데 많은 한계가 있다는 점이 학계와 언론에서 계속적으로 지적되고 있다(김준호·이동원, 1991; 탁종연, 2006; 탁종연, 2007; 주간동아, 2006; 김은경, 2008; 정재구 등, 2008; 탁종연 등, 2008). 사실 공식 범죄통계는 자체의 근원적인 한계로 인해 그 자체만으로는 여러 목적을 충족시키기 어렵다.<sup>2)</sup> 즉, 상당수의 범죄사건은 경찰에게 신고되지 않기 때문에 근원적으로 공식 범죄통계에 기록될 수 없기 때문에(Maxfield & Babbie, 2001; 심영희 등, 1992; 최인섭·박순진, 1995), 공식 범죄통계만으로는 얼마나 많은 범죄가 실제로 발생했는지를 측정하기 곤란한 것이다.

하지만, 한국의 공식범죄통계가 제대로 활용되지 못하는 보다 더 중요한 원인은 통계 자체가 가지는 내재적 한계가 아니라, 통계를 수집·관리하는 형사사법기관의 관련 규정과 관리행태의 문제 때문이라는 의견이 많다(김은경, 2008; 탁종연 등, 2008; 탁종연, 2007). 가장 기본적인 문제점은 통계관리업무의 구체적인 사업목표와 지침이 분명하지 않다는 것이다. 즉, 현재 이들 기관의 범죄통계 관리는 명목상의 목표에도 불구하고, 통계를 이용한 범죄현상을 이해나 분석·예측은 목표에서 거의 제외된 것으로 보인다. 현재 한국 형사사법기관의 통계활용은 단순히 최종별 발생건수와 검거건수를 나열하고 이를 피의자와 시간·장소별로 교차 분석하여 묘사하는 수준에 그치고 있으며, 그런 단순 정보를 「범죄분석」이나 「범죄통계」 같은 통계책자에 담아 발간하는 것이 전부라고 해도 과언이 아니다.

또한 통계를 수집하는 가장 중요한 지침인 대검예규와 수집할 범죄통계의 내용을 규정하는 통계원표 자체가 현대 범죄의 특성을 담아내는 데 많은 한계를 나타내고 있다(김은경, 2008; 탁종연 등, 2008). 특히 원표자체가 가지는 문제가 심각한 것으로 지적되고 있다. 발

2) 물론, 공식범죄통계가 본질적으로 안고 있는 한계와 문제점에 대한 비판이 없는 것은 아니다. 공식통계의 공공성과 유용성에도 불구하고, 일반적으로 연구 자료로서 공식통계가 갖는 문제점은 (1) 타당성, (2) 신뢰성, (3) 탄력성 등 때문에 한 사회의 '숨은 범죄'를 정확하게 파악할 수 없다는 비판이 있다. 그러나 본질적인 한계에도 불구하고, 그 정책적 중요도와 활용도에 비추어 볼 때, 공신력 있고 타당성 있는 공식통계를 산출하기 위한 개선 노력은 여전히 유효하다.

생·검거·피의자 원표의 내용은 1960년대 작성된 이후로 거의 변하지 않고 그대로 활용되고 있는데, 그 내용이 절도와 강도 등 일부 전통범죄에 초점을 두고 있기 때문에 현대에 새롭게 많이 발생하고 있는 사이버범죄나 경제범죄 등의 특성을 묘사하기에 부족할 뿐 아니라, 강절도 범죄의 새로운 수법이나 피해품 조차 제대로 기록하기 어려운 실정이다. 우리 통계원표의 모태가 된 일본의 범죄통계원표가 12종이나 되며, 미국도 전통적 표준범죄 기록(UCR) 시스템에서 사건기반기록시스템(NIBRS)으로 전환하면서 기록내용을 전면 개정한 것을 고려해 보면 매우 심각한 정체현상이라고 볼 수 있는 것이다(김은경, 2008; 박정선, 2008).

이와 같은 한계와 문제점은 기본적으로 국가범죄통계의 산출이 아무런 정책목표와 연결 없이 비체계적으로 집적·관리되어 왔기 때문이다. 목표와 지침의 불분명함은 수집·관리·활용 측면에서 다른 문제들을 파생시키고 있다. 예컨대, 현재 대다수 범죄사건을 처리하는 경찰의 경우 범죄통계 관리가 검찰이나 국회에 보고하기 위해 어쩔 수 없이 수집하는 귀찮은 사무정도로 인식하고 있는 것으로 보인다(탁종연 등, 2008). 범죄통계를 실제로 활용할 일이 없는 경찰은 범죄통계 수집에 큰 관심이 없어 기록하는 과정에서 부주의나 태만으로 인해 통계기록이 정확하지 않은 경우가 상당하며(권세혁·탁종연, 2007), 심지어 범죄사건을 신고 받거나 인지한 후에도 은폐하는 관행도 광범위하게 존재하는 것으로 보고되고 있다(탁종연, 2006). 특별사법경찰이나 검찰의 경우에도 범죄통계의 정확성이나 적정성을 높이기 위해 프로그램적으로나 인적으로 특별히 노력하는 것은 없는 것으로 나타나고 있다(김은경, 2008; 탁종연 등, 2008). 요컨대, 현재 한국의 공식범죄통계의 관리는 분명한 목표와 지향점 없이 막연히 수집되는 애물단지 같은 존재가 되어 버린 것이다. 본 연구는 현행 범죄통계 관리체계의 한계와 문제점을 극복하기 위하여, 산출결과의 타당성(정확성 및 적정성) 및 결과의 활용도 측면에서 어떤 문제점을 가지고 있는지를 고찰하고, 그에 대한 실효적 개선방안을 마련하기 위하여 기획되었다.

### 3. 연구의 목표 및 연구쟁점

본 연구목적은 궁극적으로 대검찰청에서 주관하고 있는 공식 범죄통계의 품질을 향상시키고 정책적 활용도를 제고하기 위한 것이다. 미국의 새로운 국가범죄통계 관리시스템인 NIBRS의 출현과정에서 알 수 있듯이, 국가 범죄통계시스템의 혁신은 중장기적 Action Plan 하에서 십 수 년에 걸친 다양한 분야의 학자 및 전문가들의 학제간의 공동협력 작업이 요청되는 과제이다. 범죄통계관리체계 전반에 대한 범죄학적 및 형사실무적인 타당성을 검토하기 위한 면밀한 연구과정이 요구될 뿐만 아니라, 범죄통계시스템의 효율적 생산과

관리, 산출을 위한 전산통계시스템의 기술혁신, 그리고 국가정보보호 및 국정지표의 효율적 관리를 위한 범죄통계관리규칙 등 법률적 토대구축 등 대대적인 개혁 노력이 함께 수반되어야 한다.

본 연구는 국가범죄통계시스템 개혁을 위한 중장기 전망 하에 시급하고 시행 가능한 개선방안들을 우선적으로 검토하기 위하여 기획되었다. 이미 지난해 대검찰청은 그 준비사업의 일환으로 「국가 범죄통계관리 개선방안연구(2008)」을 한국형사정책연구원에 위탁, 용역연구를 수행한 바 있다. 2008년 대검찰청 용역과제로 수행된 [국가범죄통계관리개선방안연구]에 따르면, 향후 우선적으로 추진할 과제로서 (1) 범죄통계원표의 재편(통계입력항목의 적정화)방안, (2) 전산입력시스템의 개선(입력예러 방지프로그램)방안, 그리고 (3) 범죄통계관리를 위한 합리적 규칙과 매뉴얼의 마련 등을 제안한 바 있다. 본 연구는 2008년 연구사업의 후속연구로서의 의미를 지닌다. 이번 연구의 핵심 주제는 그 첫 번째 추진과제인 ‘범죄통계원표의 재편방안’에 초점을 두고, 그에 맞게 ‘범죄통계실무지침 및 매뉴얼’을 재정비하는 방안을 제시하고자 한다. 전산입력시스템 개선사업은 IT솔루션 혁신을 전제로 한 사업성 성격이 강하므로, 이번 연구에서는 제외한다. 구체적으로 본 연구에서는 기존의 범죄통계원표가 정확성, 적정성, 활용도 측면에서 어떤 문제점을 가지고 있는지를 심층적으로 검토하여, 구체적으로 통계원표의 항목과 항목의 값을 어떻게 구성해야 하며, 이를 어떻게 활용할 수 있는지를 체계적으로 제시할 것이다.

## 제2절 연구 추진내용

### 1. 주요 연구내용

연구 목표에 도달하기 위하여, 본 연구는 다음의 네 가지 서로 연관된 주제를 다루었다.

#### 1) 범죄통계원표의 개편방안(통계입력항목의 적정화)

현재 범죄통계는 발생통계원표, 검거통계원표, 피의자 통계원표 등 3종의 원표를 이용하여 수집하고 있다. 이번 연구의 핵심은 범죄통계가 형사정책 및 학술목적상 가장 효율적으로 쓰이기 위해 입력과정의 오류를 줄이고 활용도를 높일 수 있도록 적정하게 재편하는 것이다. 재편시 가장 먼저 고려할 사항은, 범죄의 종류를 유형화하고 각 유형별로 원표에 입력할 내용을 어떻게 달리할 것인지를 검토하는 것이다. 일본의 경우 범죄 성격에 따라 12종의 원표를 사용하고 있으며, 미국의 경우에도 입력하는 범죄통계의 내용을 달리한데

반해 한국의 경우 아직 모든 범죄에 대해 한 가지 범죄통계원표만을 사용하고 있다. 따라서 그 원표가 최근 급격히 증가하고 있는 사이버범죄, 금융범죄 등 다양한 신종 범죄유형에 대한 특성을 제대로 반영하기에는 힘들다는 것이 여러 차례 지적되었다(김은경, 2008; 박정선, 2008; 탁종연 등, 2008). 또한 많은 특별법범의 경우, 일반적인 형법범과 달리 피의자에 대한 정보나 수법 외에는 특별히 범죄관련 정보를 기록할 필요가 적으므로, 이런 범죄유형에 대해서는 기존 원표의 내용을 간략화해 관리할 필요가 있다. 이런 점을 감안하여 본 연구에서는 소위 대표적 범죄라고 할 수 있는 지표범죄를 선별하여 유형화한 후 지표범죄와 비-지표범죄에 대해 필수입력사항, 추가입력사항을 차별적으로 제시함으로써 합리적이고 효율적인 통계원표를 제안하고자 한다.

원표의 재편에서 두 번째로 고려할 점은 발생통계원표의 내용에 범죄피해자에 대한 내용을 추가·보완하는 것을 검토하는 것이다. 예를 들어 살인과 폭력과 같은 범죄는 피해자와 가해자의 상호작용 속에서 일어나는 것으로서 피해자에 대한 정보부족은 범죄현상에 대한 정확한 이해를 어렵게 한다. 기존 발생원표에도 피해자에 대한 일부 정보를 기록하고 있으나, 그 내용이 충분하지 않다는 점이 지적된 바 있다(김은경, 2008; 박정선, 2008). 이런 점을 감안하여 피해자를 하나의 분석단위가 될 수 있도록 가칭 “피해자 통계원표”를 신설하거나, 현행 발생원표의 내용에 피해자에 해당되는 내용을 보완할 필요가 있다. 물론, 환경범죄 등 행정형법이 적용되는 경우 피해자가 특별히 의미가 없는 범죄의 경우에는 이런 보완이 필요 없을 수 있으므로, 원표의 적용대상 범죄도 특정할 것이다.

마지막으로 통계원표의 개편에서 고려할 점은 기존 발생원표에는 포함되지 않았지만 국정관리 차원에서 많은 수요가 있는 사항 수사관련 정보를 포함시킬 지 여부를 검토할 것이다. 또한 범죄발생지역 정보를 GIS프로그램과 쉽게 연결할 수 있도록 범죄발생지 항목을 보다 세부적으로 입력토록 하는 등 원표내용을 개선해야 할 지 여부를 분석하고, 개선할 경우 실제로 입력해야 할 내용을 제시할 것이다.

## 2) 범죄통계관리를 위한 기본원칙의 확립 및 국가범죄통계작성 매뉴얼의 마련

우리나라에는 국가범죄통계를 체계적으로 생산관리하기 위한 실질적인 법적 토대와 관련 규정이 제대로 정비되어 있지 못하다. 일본의 경우에만 하더라도, [범죄통계규칙]을 마련하고 이를 구체적으로 시행하기 위한 [범죄통계세칙(경찰청 훈령)]을 제정하여, 범죄통계작성의 목적, 작성방법 및 작성자, 원표의 검수와 심사 및 보고체계, 통계자료입력 및 기록 보존 등에 관하여 세부적으로 규정하고 있다. 반면, 우리 현행 검찰통계사무규정은 국가범죄통계관리를 위한 기본지침으로서 기능하기에는 너무 간략하고 매우 제한적이다.

현행 검찰에서 제시하고 있는 죄명구분(범죄분류체계)나 사건 수(죄수)를 결정하는 지침

들은 실무적인 필요나 편의성을 위해서 매우 임의적으로 실행되고 있다. 이와 같은 문제점을 근본적으로 개선하기 위해서는, 우리나라 범죄실태 및 사법처리에 대한 과학적 분석을 위한 유효한 국가범죄통계의 체계적 수집·관리를 위한 범죄통계관리의 기본원칙 및 실무매뉴얼 개발이 요구된다. 본 연구에서는 범죄현상 및 사건에 대한 과학적 분석이 가능하도록 현행 죄명구분(범죄분류체계)나 사건 수(죄수)를 결정하는 지침 등 국가범죄통계관리의 기본원칙과 범죄통계작성 실무매뉴얼을 제안할 것이다.

### 3) 범죄분류체계의 개선 및 죄명코드 부여체계의 타당성 검증

현행 대검지침에 규정하고 있는 12개의 범죄 대분류체계는 주요범죄를 모두 포함하지 못하고, 분류기준 또한 다소 모호하다. 더욱이 죄명이 형법각칙순서 및 법률명 중심으로 코드생성·부여함으로써, 특별법 제·개정, 폐지에 따라 비체계적이고 산만하게 나열되어 있어서 범죄분류체계의 개선 및 죄명코드 부여를 위한 일관된 논리체계를 개발할 필요가 있다. 이미 2008년 [국가 범죄통계관리 개선방안] 연구를 통하여 새롭게 제안된 범죄분류체계와 죄명코드부여체계의 타당성 및 실무적인 적용가능성을 검증하는 작업을 함께 수행하게 될 것이다.

### 4) 통계자료 활용방안에 대한 대안제시

범죄통계는 형사정책 수립과 학술연구를 위해 널리 사용될 수 있는 대단히 가치 있는 자료임에도 불구하고, 한국에서는 범죄분석과 같은 통계책자를 제작하는 수준 외에는 제대로 활용되지 못했다는 점을 지적한 바 있다. 이번 연구에서는 새로 구성된 통계원표를 통해 어떤 범죄통계가 수집될 수 있으며, 그런 통계를 어떻게 형사정책 목적상 활용할 수 있는지를 제시하고자 한다. 또한 범죄통계가 범죄학 등 관련 학문연구에 어떻게 쓰일 수 있는지 구체적인 사례를 들어, 향후 범죄통계의 실질적인 활용도를 제고할 수 있도록 할 것이다.

## 2. 연구방법

본 연구의 방법은 크게 문헌연구, 통계생산관리현장 및 전문가에 대한 질적 조사연구(qualitative research), 그리고 범죄통계개선TFT의 브레인스토밍 등 3 가지로 구성되어 있다.

### 1) 문헌연구

먼저 문헌연구는 국내외에서 범죄통계 생산·관리에 관련하여 발표된 문헌을 살펴, 이를 통해 기존 발생원표의 문제점을 세밀하게 도출하고 개략적인 개선안을 찾아보는 것이다. 외국의 자료 중에는 일본과 미국의 범죄통계 관리에 대한 연구물들을 중점적으로 살펴볼 계획이다. 이번 연구진들은 최근 범죄통계에 관련한 연구를 이미 시행한 바 있고, 문헌연구의 방법은 일반적인 실증연구와 크게 다르지 않으므로 자세히 언급하지 않겠다.

### 2) 질적 조사연구

① **범죄통계 생산-관리과정 및 현장에 대한 조사연구** : 범죄통계에 대한 질적 연구 중 가장 먼저 실시해야 할 것은 현장 관찰이다. 연구진들이 범죄사건 수사과정에서 통계를 직접 입력(수집)하고 관리하는 과정을 직접 확인함으로써 자료수집 과정 중 생길 수 있는 여러 가지 문제점을 미리 간파할 수 있다. 대부분의 범죄통계의 입력은 경찰서 단위에서 이뤄지는 점을 감안하여, 서울과 경기지역의 경찰서 수사계와 형사계를 2곳 정도 방문하여 강력범죄, 경제범죄, 특별법범 등 다양한 종류의 사건에 대하여 접수단계부터 CIMS 입력 단계까지의 전 과정을 직접 관찰하였다. 관찰 후에는 입력된 통계 치와 수사서류와 대조하여 입력상 오류의 패턴을 찾아내고, 실무자들과의 인터뷰를 통하여 그런 오류가 발생하는 원인을 분석하였다.

② **범죄통계 담당자 및 형사사법 실무자들에 대한 의견조사** : 질적 연구의 두 번째 내용은 범죄통계의 관리 실무자들에 대한 면접조사 및 집단 심층면접 (Focus Group Interview)이다. 일차적으로 경찰 및 검찰 일선 실무자들이 생각하는 필수적인 범죄통계정보의 내용을 알아보고, 통계입력 상 오류나 발표과정 중 혼선을 막기 위해 조정해야 할 원표항목이 어떤 것이 있는 지 등에 대한 면접조사를 실시하였다. 또한 범죄유형별 세부 범행수법 및 특성을 지표화하기 위한 요인 및 요인값 개발을 위한 관련실무자들에 대한 의견조사를 수행하였다. 이를 기반으로 새로운 통계원표의 가안을 작성한 후, 그 타당성을 검증받기 위해 검경 실무자들과 연구진들이 참여하는 [범죄통계개선TFT]를 중심으로 한 심층 집담회의를 5회 실시하였다.

### 3) 범죄통계개선 TFT을 통한 브레인스토밍(Brainstorming)

이번 연구사업은 연구차원에서 끝나지 않고, 실제로 수사현장에서 활용될 사항을 연구하는 실무적인 연구이므로 연구결과의 실행력을 담보하는 것이 중요하다. 따라서 본 연구사

업의 진행은 그에 맞게 검경의 관련실무자들 및 연구진 전원이 참여하는 [범죄통계개선 TFT(법무연수원 주관)]을 구성, 정·산·학·연 공동협력 체계 속에서 연구자문 및 조사협조, 그리고 주기적인 TFT회의를 통한 브레인스토밍 등이 밀도 있게 진행되었다.

### 3. 연구사업 추진일정

본 연구의 구체적인 주요 작업 일정을 개괄적으로 정리하면 다음과 같다.

- 2009. 5. 28. **범죄통계개선 제1차 TF회의**  
연구팀 내부전체회의(주제별 연구방향 및 방법론 수립)
- 2009. 5. 29. 연구진 보강 (행정원 파견경찰 연구팀 합류)
- 2009. 6. 7. 연구팀 전체회의 및 과제분장
- 2009. 6. 15. 일선경찰서 CIMS 현장조사와 자료수집 및 담당실무자 심층면접  
연구팀 전체회의(통계원표구성 기본원칙수립)
- 2009. 7. 1. 경찰청으로부터 관련자료 수집 및 실무자 심층면접
- 2009. 6.15 ~ 7.15. 과제담당자별 질적 조사연구 추진, 현황분석 및 쟁점 도출
- 2009. 7. 16. **범죄통계개선 제2차 TF회의**
- 2009. 8. 14. 범죄통계원표관련 전문가 워크숍 개최
- 2009. 7. 16~8. 27. 담당자별 세부과제별 자료수집 및 시안 마련
- 2009. 8. 28. 연구팀 자체세미나 개최 및 범죄통계원표구성틀(초안) 확정
- 2009. 8. 28~9. 9. 범죄통계개선방안 1차시안 마련
- 2009. 9. 16. **범죄통계개선 제3차 TF회의**
- 2009. 9. 17~10. 8. 범죄통계개선방안 2차시안 마련
- 2009. 10. 14. **범죄통계개선 제4차 TF회의**
- 2009. 10. 16. 제4차 TF회의에 따른 후속조치 연구진 회의
- 2009. 10. 15~11.2. TFT 검토의견 회신, 수립
- 2009. 10. 16~11.6. 범죄통계개선방안 3차시안 마련
- 2009. 11. 11. **범죄통계개선 제5차 TF회의**
- 2009. 11. 16. 제5차 TF회의에 따른 후속조치 연구진 회의
- 2009. 11. 12~30. 범죄통계개선방안 최종(안) 마련 및 최종보고서 작성완료

### 제3절 보고서의 구성

본 보고서는 크게 다음의 네 부분으로 구성되었다.

첫째, 현행 범죄통계에 대한 검찰통계사무규정 및 대검예규 등을 중심으로 범죄통계가 수집되고, 데이터베이스화되는 과정에 대한 현황과 문제점을 검토한다. 문제점 분석은 다시 수집상의 문제와 통계활용상의 문제로 나누어 접근한다.

둘째, 본 연구에서는 가장 시급한 문제로서 범죄통계원표의 재편방안을 설정하고, 이에 대한 새로운 범죄통계 개편방안을 제시한다. 일차적으로 국가범죄통계원표 구성의 기본원칙을 정립한 후, 구체적인 내용개선의 측면에서 (1) 새로운 범죄분류체계에 따른 죄명코드 부여방안, (2) 범죄 수의 산정방식, (3) 통계항목의 세분화 등으로 나누어 개선방안을 제시한다. 또한 통계작성업무가 실무현장에서의 수사업무와 동떨어져 추진되지 않도록 하기 위하여, 통계입력절차·과정의 개선방안과 더불어 통계활용의 개선방안을 함께 검토한다.

셋째, 앞으로 한국 국가범죄통계의 질적 향상 및 정책 활용도를 제고하기 위하여 개선되어야 할 쟁점들과 향후 과제들을 정리한다.

마지막으로, 새롭게 제안된 범죄통계원표 재편방안에 맞추어, 현장에서 사용할 수 있는 국가범죄통계작성 매뉴얼을 부록으로 제시한다.



## 제2장 현행 범죄통계의 현황과 문제점

### 제1절 범죄통계의 현황

#### 1. 한국 공식 범죄통계의 현황

##### 가. 공식 범죄통계의 의의

공식 범죄통계란 국가기관이 범죄에 관련하여 수집하는 통계이다 (탁종연 외, 2008). 이를 광의로 보면 수사, 기소, 재판단계에서 수집하는 모든 범죄관련 통계를 말할 수 있으나, 통상적으로는 수사를 담당하는 국가기관이 수사과정에서 수집하는 범죄관련 통계, 특히 발생한 범죄사건의 내용과 수사의 결과에 관한 통계정보를 말한다. 구체적으로 범죄종류별 발생건수, 검거건수, 검거인원 등과 이를 인구대비 (통상 인구 10만 명당)로 환산한 범죄발생율과 검거율 뿐만 아니라, 각 사건별 세부정보 예컨대 가해자와 피해자의 인적 특성 등을 포함하는 것이 일반적이다.

한국의 공식 범죄통계의 특이한 점은 법률로써 처벌하는 모든 범죄사건에 대한 통계를 동일하게 관리하다는 것이다. 미국 등 통계의 선진국에서도 불과 수십 건의 범죄를 지표범죄라고 하여 관리하는 것에 비해 매우 이례적이라고 할 수 있을 것이다. 이러한 현상은 대검찰청에서 모든 범죄에 대하여 동일한 기준과 내용을 수집하도록 규정한 것에 기인하는 현상이다. 한국 수사기관이 처리하는 모든 범죄에 대해 통계정보를 수집하도록 되어 있으므로 제대로 된 기준과 내용을 수집한다면 형사정책적 측면과 연구측면에서 상당한 잠재적 가치를 지니고 있다고 볼 수 있다.

우리나라에서는 수사를 담당하는 기관은 경찰, 특별사법경찰, 그리고 검찰이며 이들 기관이 수사 활동을 하면서 수집한 내용이 한국의 공식 범죄통계의 내용이 된다. 대략 90% 이상의 범죄통계는 경찰이 작성하지만, 나머지 통계는 해양경찰, 지방자치단체, 철도공안 등 특별사법경찰과, 검찰에 의해서도 작성되고 있다<sup>3)</sup>. 범죄통계는 작성기관이 상이함에도 불구하고 후술하는 대검찰청의 수집기준에 따라 같은 통계내용을 수집하기 때문에 내용상

3) 2007년 기준으로 총 범죄사건 2백만건 중 특별사법 경찰이 약 5%, 검찰이 약1%의 사건을 처리하면서 통계 처리한 것으로 나타났다 (범죄분석, 2008).

통일성을 이루고 있다. 따라서 대검찰청에서 작성·배포하는 범죄분석은 경찰, 특별사법경찰, 검찰에서 처리한 모든 범죄사건의 개요와 일부 세부내역을 종합한 것으로서 한국의 공식범죄통계를 대표한다고 할 수 있다.

구체적으로 대검찰청의 「범죄분석」에 나타난 범죄통계의 내용을 살펴보면, 2007년 한 해 한국 수사기관이 처리한 사건, 소위 발생사건은 총 1,965,977건이었고, 이중 검거된 사건이 1,720,000건으로 나타났다. 또한 총 발생범죄 중 형법 범죄가 845,311건(43%)이었고, 특별법 범죄가 1,120,666건(53%)으로 발표되었다.

형법 범죄 발생사건을 죄명별로 나눠보면, 전체 84만여 건 중 절도(212,530건) 및 사기(186,115건) 등 재산범죄가 469,654건 가장 많고, 다음으로 폭행(97,598건), 상해(93,178건)와 폭력행위등처벌에관한법률위반(57,002건)등 강력범죄(폭력)가 255,459건, 그 다음으로 강간(13,634건)이나 강도(4,470건)와 같은 강력범죄(흉악)가 20,922건 발생한 것으로 나타났다.

특별법범죄의 경우에는, 전체 112만여 건 중 도로교통법위반사건(음주운전) 351,451건, 교통사고처리특례법위반 사건이 192,493건, 도로교통법위반(무면허운전) 89,920건, 기타 도로교통법위반 58,966건 등 운전과 교통사고에 관련된 범죄가 특별법범죄의 60%가 넘는 것으로 나타나고 있다. 교통관련범죄 외에 자주 발생하는 특별법 범죄에는 근로기준법위반 범죄와, 저작권법위반, 부정수표단속법위반 범죄 등인 것으로 보고되었다.

#### 나. 범죄통계의 법적 근거

한국 수사기관이 범죄통계를 수집·관리할 수 있는 법적 근거가 다소 모호하다는 주장이 있다 (탁종연 외, 2008). 실제로 공식통계를 주관하는 대검찰청이나 법무부에는 범죄통계의 수집을 수사기관의 권한이나 의무로 규정한 명시된 법률이 존재하지 않는다. 다만, 경찰의 경우에는 경찰관직무집행법 제2조 3호에서 경찰의 직무범위에 “치안정보의 수집·작성 및 배포”가 포함되어 있다는 규정이 있으나, 이 조항이 경찰이 범죄통계 수집·관리·배포를 허용하는 수권조항인지 여부는 확실치 않다. 특히 경찰이 아닌 수사기관 즉 특별사법경찰이나 검찰의 경우에는 현재로서 범죄통계 관리에 관한 아무런 법적 규정이 없는 것으로 보인다.

범죄통계에 관한 법적 근거는 대통령령 등에서 일부 찾아볼 수 있다. 사법경찰관리 직무규칙(법무부령 제629호) 제13조에서는 사법경찰관리는 “사건마다 범죄통계원표를 작성하여” 검찰에 제출해야 한다고 하고 있고, 대검찰청 예규 제215호 범죄통계개선시행령에서는 범죄통계원표를 작성의 기준과 내용을 정하고 있다. 또한, 경찰청 경찰범죄통계규칙(경찰청 훈령 제384호)에서도 경찰 내에서 범죄통계 관리하면서 지켜야 할 내용을 규정하고 있다.

범죄통계에는 범죄피의자와 피해자의 개인정보, 예를 들어 피의자의 이름, 주민등록번호, 전과, 사건의 세부사항 및 피해자의 인적사항과 피해품 등 민감한 정보가 기록되므로 법률적 근거를 명확히 하는 것이 타당하다고 할 것이다(탁종연 외, 2008).

## 2. 대검 범죄분석의 내용 소개

대검찰청에서는 경찰, 특별사법경찰, 검찰에서 집계한 범죄통계를 「범죄분석」이라는 책자의 형태로 발표하고 있다. 「범죄분석」은 매년 1월 1일부터 12월 31일까지 각급 수사기관이 처리한 내용을 종합한 것으로 통상 다음해 9월에 발표한다. 「범죄분석」은 1963년부터 발간되어 왔으며, 2000년부터는 대검찰청 인터넷 홈페이지를 통해서도 공표하고 있다.

「범죄분석」은 먼저 “범죄개관”, 즉 범죄에 대한 전체적인 개요를 제시한다. 범죄개관에서는 전체 범죄의 발생과 검거현황, 범죄자의 범행동기 및 환경, 검찰처분결과 등을 보여주고, 이를 다시 재산범죄, 강력범죄, 공무원범죄, 특별법 범죄, 소년범죄, 여성범죄 등으로 나누어 보여준다. 또한, 최근 5년 치의 통계를 통해 비교하고 있어서 범죄의 변화추세를 파악해 볼 수 있도록 하고 있다. 범죄 개관 다음에는 “범죄도표” 부분을 두어 이들 요약정보를 그림으로 제시하고 있다.

다음은 범죄분석지의 핵심이며 분량의 대부분을 차지하는 “범죄통계표” 부분이다. 여기에는 형법범죄와 특별법범죄를 세로 축에 배치하고 가로축에는 발생현황, 검거현황, 범행동기, 환경, 검찰처분결과 등을 배치한 통계표가 계속적으로 반복된다. 범죄분석에서는 형법범죄를 형법상 장별로 나누어 (i) 재산범죄, (ii) 강력범죄(흉악), (iii) 강력범죄 (폭력), (iv) 위조범죄, (v) 공무원범죄, (vi) 풍속범죄, (vii) 과실범죄, (viii) 기타 형법범죄 등 8가지로 대분류하고, 이하에 세부 범죄를 다시 나누어 제시하고 있다. 특별법의 경우에는 각종 법률을 ‘가나다’순으로 정렬하고 있다.

이런 통계표는 처리한 기관별로 다시 세분화하여 반복되는데, 먼저 검찰청의 전체통계 제시 후 서울중앙지방검찰청부터 제주지방검찰청까지 보여주고, 다음으로 경찰청 전체통계 제시 후 서울지방경찰청부터 제주지방경찰청까지의 통계를 보여준다. 그 다음으로는 해양경찰청과 특별사법경찰의 순으로 같은 형태의 통계치를 보여준다.

범죄분석의 다음부분에는 각종 범죄를 기수와 미수여부, 검거단서, 피해자 신고여부, 범죄자의 나이 등 여러 가지 통계치 별로 교차분석 한 결과를 제시하고, 마지막으로 여성범죄, 소년범죄, 공무원 범죄 등 소위 특수범죄별로 이미 보여준 통계치를 반복해 제시하고 있다.

### 3. 현행 범죄통계에 대한 비판

한국의 수사기관에서는 매년 무려 2백만 건의 범죄에 대해 범죄통계를 수집·관리·발표하고 있으나, 학자들은 물론 언론 등에서도 상당한 비판을 쏟아내고 있다. 가장 큰 비판은 범죄통계의 정확도가 현저히 떨어진다는 것이고, 다음으로는 통계의 내용이 너무 조약해 학자들이나 일반 시민들을 위해서도 활용할만한 내용이 별로 없고, 활용할만한 내용에 제공되지도 않는다는 것이다.

범죄통계의 정확도는 거의 믿기 어려운 정도로 낮은 것으로 인식되고 있다. 특히 소위 100%를 넘어서는 살인검거율<sup>4)</sup>이나 전체 범죄의 검거율이 무려 87%에 달한다는 것<sup>5)</sup>은 외국의 사례에 비추어 보아 매우 비현실적이고 조작의 우려가 있다는 것이다(탁종연, 2006; 권세혁·탁종연, 2007). 이런 현상은 대검찰청의 통계기준 자체의 결함과 범죄통계 수집상의 문제들이 복합적으로 작용한 탓으로 주장되고 있다.

범죄통계의 활용성도 매우 낮은 것으로 평가되고 있다. 많은 학자들은 수집통계의 내용 자체가 현재의 범죄 상황을 제대로 반영하지 못할 뿐 아니라, 수집한 내용도 제대로 공개되지 않아 범죄통계를 연구에 사용하기가 거의 불가능하다고 한다 (탁종연, 2007). 실제로 범죄통계의 내용은 모두 강절도 등 일부 거리범죄를 기준으로 수집되고 있으며, 그 내용도 1960년대 이후 전혀 변경되지 않아 범죄의 현실을 제대로 반영하지 못하기 때문에 현실과 동떨어진 통계에 불과하다고 볼 수 있다.<sup>6)</sup>

또한 많은 학자들은 발표되는 범죄통계도 “몇 건 발생에 몇 건 검거” 수준의 요약통계<sup>7)</sup>에 불과하고, 애써 수집한 범죄통계가 학자들에게도 공개하지 않고 사장하는 것도 심각한 문제라고 지적하고 있다(예: 탁종연, 2007; 김은경, 2008; 탁종연 외, 2008). 따라서, 범죄통계와 관련한 일련의 문제를 해결하기 위해서는 범죄통계 항목자체를 현실화하고, 전체 통계를 심층적으로 분석하거나 분석할 수 있도록 학자들에게 공개해야 한다는 주장이 계속되고 있다.

이하에서는 현행 범죄통계의 문제점을 수집상의 문제와 활용상의 문제로 나누어 자세히 설명하도록 하겠다.

---

4) 한국일보. 2008. 4. 14.

5) 한국일보. 2009. 1. 2.

6) 한국일보. 2009. 1. 2.

7) 주간동아. 2006. 2. 14. pp 48-50.

## 제2절 범죄통계 수집상의 문제

### 1. 범죄분류의 문제

「범죄분석」을 기준으로 보면 검찰은 기본적으로 형법상 분류체계를 그대로 사용한다고 볼 수 있다(탁종연 외, 2008; 김은경, 2008). 먼저 전체 범죄를 형법범과 특별법범으로 나누고, 형법범은 '장'별로 특별법범은 가나다 순으로 분류하고 있는 것이다. 구체적으로 형법범은 크게 (i) 재산범죄, (ii) 강력범죄(흉악), (iii) 강력범죄(폭력), (iv) 위조범죄, (v) 공무원범죄, (vi) 풍속범죄, (vii) 과실범죄, (viii) 기타 형법범죄 등 8가지로 대분류하고, 이를 다시 형법전의 '장'을 기준으로 나누고 있다. 이 방식에서 대분류에는 큰 문제는 없지만, 세부 분류는 상당한 문제를 내포하고 있다. 형법전의 '장'을 그대로 사용하게 되면 통계의 내용을 이해하기 곤란하게 되는 일이 많기 때문이다. 예를 들어, 형법의 '강간의 죄'라는 장 아래에는 강간죄뿐만 아니라 강제추행 등도 포함되어 있는데, 이에 대한 설명도 없이 강간의 죄의 장에 속한 범죄들을 통틀어 '강간 몇 건'이라고 발표하면 통계를 읽는 사람들은 오해를 하기 쉬운 것이다. 살인과 같은 범죄도 제대로 분류되지 않아 통계치의 의미를 제대로 이해하기 힘든 경우로 볼 수 있다. 국제적으로 볼 때 살인은 고의에 의한 살인은 물론, 치사죄도 포함하는 경우가 많다. 하지만 「범죄분석」에서는 '살인의 죄'라는 장이하에 기록된 죄들을 무조건적으로 합산하여 살인사건 수를 발표하기 때문에 상해치사, 폭행치사 등 각종 치사사건이 몇 건인지를 알기 어렵다. 따라서 현재 공개된 자료를 통해서는 국제적인 살인을 비교 같은 연구가 불가능한 것이다.

더욱 심각한 것은 특별법범의 경우이다. 대검찰청 내부적으로는 각종 특별법범을 범죄의 성격에 따라 일부 분류하고 있다고 하지만, 「범죄분석」에서 발표할 때는 순전히 가나다 순으로 분류하여 통계치를 발표하고 있다. 따라서 한국에서 환경관련 범죄가 몇 건인지, 노동관련 범죄가 몇 건인지 같은 질문에 대해서는 답변을 찾을 수 있는 방법이 없다.

### 2. 범죄 수 산정의 문제

범죄를 수집하는 과정에서 가장 중대한 문제는 범죄수를 산정하는 기준이 잘못되어 전체 범죄건수 산정조차 부정확하다는 것이다(탁종연, 2007; 탁종연 외, 2008; 김은경 2008).

범죄건수 산정의 문제는 (1) 현행 지침(대검예규)의 기준문제와 (2) 실무적 관행상의 문제로 나누어 볼 수 있다.

#### 가. 현행 대검예규의 죄수결정 기준문제

현행 대검예규에 의해 제시된 “범죄통계원표 작성요령(매뉴얼)”을 보면, 범죄건수를 정함에 있어 기본적으로 ‘피의자의 행위 수’를 기준으로 삼되, 행위가 여럿이더라도 1건으로 하는 예외를 규정하고 있다. 원칙적으로 ‘피의자의 행위 수’를 기준으로 범죄 건수를 결정하는 것은 타당하다고 본다. 하지만 복수(複數)의 행위를 1건으로 처리하는 예외를 정함에 있어서 현행 지침에는 아무런 합리적인 근거나 일관된 원칙을 찾아볼 수 없다. 잘못된 죄수계산은 결국, 전체범죄 수준과 양을 부정확하게 측정하게 만든다.

(1) 가령, “예규 4.의 나, 라”의 경우를 보면, 범죄자들이 단 한건이 아니라 여러 건의 범죄를 저지르는 경우, 그 가운데 가장 중한 한 가지 죄로만 피의자표를 작성하도록 하고 있다. 예컨대 문서를 위조, 행사하여 사기를 한 경우 현행 지침은 사기죄 1죄로 처리하도록 하고 있다. 그러나 이러한 경우 대법원은 “문서위조죄와 위조문서행사죄 및 사기죄가 각각 성립하고 상호 실체적 경합 관계”라는 판례를 확립하고 있고<sup>8)</sup>, 이에 따라 수사실무와 재판실무에서도 이들을 각각 별개의 범죄로 처단하고 있다. 따라서 현행 지침에 의하면 실제 행해지고 처벌받은 많은 문서에 관한 죄들이 통계에서 누락되게 된다. 일선경찰과의 인터뷰결과, 현행 예규(피의자표와 관련해서만 중한 하나의 죄를 기록하도록 한 예규)는 종종 경찰실무단계에서는 발생 및 검거원표 작성에서도 중한 1죄만을 기록하는 것으로 착오를 유발하고 있다.

(2) 또 다른 문제 사례는, “예규 5.가.(2)”와 같이 범조경합, 상상적 경합, 실체적 경합을 불문하고 중한 죄 또는 주된 범죄 1건으로 처리하도록 규정하고 있는 내용이다. 즉 범죄의 수단 또는 결과인 행위가 수개 죄명에 해당하는 경우, 그 중 중한 죄 또는 주된 죄 1건으로 하도록 하고 있는데, 이렇게 죄수가 결정될 경우, 많은 주요 지표범죄들이 암수범죄화할 우려가 크며, 결과적으로 우리나라 범죄발생율은 매우 축소 보고될 가능성이 높다.

(3) 규정이 부정확하거나 모호한 것도 문제다. 예컨대 현행 지침은 ‘동일인에 대한 동일사함을 이유로 하는 수회의 공갈, 협박, 폭행, 상해’는 포괄 1건으로 하도록 규정하고 있다. 하지만 수회의 공갈, 협박, 폭행, 상해를 ‘포괄 1건’으로 처리하려면 그 행위들이 상습범<sup>9)</sup> 혹은 점속범<sup>10)</sup>이어서 ‘포괄 1죄’에 해당되어야 하는 것이지 단지 피해자 및 범행동기(이유)

8) 대법원 1981. 7. 28. 선고 81도529 판결, 대법원 1991. 9. 10. 선고 91도1722 판결 등

9) 수회의 공갈, 협박, 폭행, 상해 행위가 상습범에 해당하는 때에는 폭력행위등 처벌에 관한 법률 제2조 제1항 각호가 적용되어 포괄하여 1건으로 처벌된다.

가 같다는 사정만으로 포괄해서 1건이 되는 것이 아니다. 한편, 현행 지침은 1개 행위가 수개의 죄에 해당하는 상상적 경합의 경우 그 중 중한 죄 1건으로 하도록 규정하고 있다. 이것은 ‘피의자의 행위수를 기준으로 한다’는 원칙에 충실하려는 의도로 보이는데 아무래도 타당하다고 하기 어렵다. 상상적 경합은 비록 1개의 행위를 전제로 하는 것이지만 그 실질은 수죄(數罪)이고 과형(科刑)에 있어서만 일죄로 취급한다는 것이 통설적 견해다. 따라서 상상적 경합관계에 있는 복수의 죄들은 형을 과할 때 외에는 수죄로 취급되므로 마땅히 범죄통계에도 빠짐없이 산입되어야 옳다. 예를 들어서 무면허인 운전자가 주취상태로 운전한 경우 무면허운전죄(도로교통법 제152조 제1호, 제43조의 죄)와 음주운전죄(도로교통법 제150조 제1호, 제44조 제1항의 죄)가 각각 성립하고 양죄는 상상적 경합관계에 있는데<sup>11)</sup>, 이 경우 법정형이 중한 음주운전죄만 통계에 산입하고 법정형이 낮은 무면허운전죄를 통계에서 누락시킬 아무런 합리적 근거가 없다. 또 회사원이 회사 명의의 문서를 임의로 작성·교부하여 회사에 재산상 손해를 가한 경우에 사문서위조죄와 위조사문서행사죄 및 업무상배임죄 등이 성립하고 이들은 상상적 경합관계에 있는데<sup>12)</sup> 이 중 업무상배임죄를 제외한 문서에 관한 죄들을 통계에 넣지 않는 것은 부당하다.

(4) 현행 지침 중 공범에 관한 규정도 납득하기 어렵다. 현행 지침에서는 “불량도당 등이 일정한 장소, 영화관내 등에서 동일 기회에 집단적으로 수인에 대하여 행한 공갈, 협박, 폭행, 상해, 절도, 강도, 강간 등”을 1건으로 처리하도록 하고 있으나 타당하지 않다. 같은 장소에서 동일한 기회에 수인(數人)의 재물을 강취했으면 수죄(數罪)가 성립하고, 다만 이때 수인(數人)에 대한 폭행·협박이 공통으로 이루어졌을 때 상상적 경합으로 보아야 할 경우가 있을 뿐이라는 것이 대법원의 견해<sup>13)</sup>다. 따라서 이러한 경우 원칙적으로 실제적 경합이고 예외적으로 상상적 경합인 경우에도 수죄이므로 모두 통계에 산입되어야 함은 위에서 살펴본 바와 같다. 이와 같이 현행 지침상 범죄건수의 결정 기준에 관한 규정들은 모두 합리적인 근거나 일관된 원칙이 없는데다가 그나마 부정확 혹은 모호하게 기술되어 있어서 원표 입력의 실무 지침으로는 적합하지 않다.

요컨대, 현재 기준에 따르면 특정한 범죄들은 체계적으로 왜곡·축소되어 나타날 수 밖에 없다. 현행 기준은 어떤 범죄가 다른 범죄의 수단이 될 경우에는 그 범죄는 아예 아무

10) 대법원 판례에 의하면 수회의 행위들이 접속범으로서 포괄 1죄가 되기 위해서는 그 수회의 행위들이 동일 죄명에 해당하고 그 피해법익이 단일하며 범의가 단일하거나 계속성이 있어야 하고, 범행 방법까지 동일해야 한다. 여기에 대해서는 대법원 1984. 8. 14. 선고 84도1139 판결, 대법원 2000. 7. 7. 선고 2000도1899 판결, 대법원 1989. 6. 13. 선고 89도582 판결, 대법원 2004. 6. 25. 선고 2004도1751 판결, 대법원 2000. 2. 11. 선고 99도4862 판결, 대법원 2004. 7. 9. 선고 2004도810 판결 등 참조.

11) 대법원 1987. 2. 24. 선고 86도2731 판결

12) 대법원 2009. 4. 9. 선고 2008도5634 판결

13) 대법원 1991. 6. 25. 선고 91도643 판결

런 통계도 입력하지 않도록 하고 있기 때문에, 수단이 된 범죄는 범죄 수 산정에서 제외되게 된다. 가장 흔한 사례가 사기와 사문서 위조 등의 경우인데, 사문서위조는 사기의 수단으로 저질러지는 경우가 많기 때문에 상당히 많은 경우 범죄 수 산정에서 제외되고 있다. 따라서 현재까지 드러난 사문서위조 범죄건수는 대단히 축소되어 있다고 볼 수 있다. 이와 같은 문제점을 극복하고, 국가의 범죄통계 발생량을 보다 합리적으로 추정하기 위해서는 학계와의 공동작업을 통해 소위 죄수론과 관련하여 보다 체계적인 결정기준과 가이드라인을 마련하여 제시할 필요가 있다.

#### 나. 실무 관행상의 죄수산정 문제

현행 범죄통계 작성방식은 특정범죄의 범죄건수를 인위적으로 확대시키는 경우가 있다. 이것은 실제 범죄사건(위반행위, incident)가 아닌 행정처리 단위사건(Case)을 범죄통계를 산입하기 때문이다. 즉, 현행 대검기준에 따르면 사법경찰관이 입건한 모든 범죄는 불기소 의견으로 사건을 송치하는 경우에도 각 원표를 모두 작성하도록 하고 있는데, 이 때문에 구성요건해당성이 없거나 위법성이 조각되는 사유가 있어 범죄가 발생했다고 볼 수 없는 경우에도 모두 범죄로 산정되는 결과가 발생한다. 물론, 범죄의 혐의가 있는지에 대한 중구적인 결정권한이 없는 사법경찰관으로서 설령 불기소 의견으로 송치하더라도 일단은 원표를 작성할 수밖에 없는 측면이 있기는 하지만, 불기소 의견으로 송치한 사건들은 범죄수에서 제외하는 보완규정이 두지 않아 많은 비범죄 사건들이 범죄사건으로 잘못 계산되는 경우가 나타나는 것이다. 특히 사기·횡령·배임 등과 같은 재산범죄 고소사건의 대다수(약 80%)가 범죄혐의 없는 단순 민사 사안으로 밝혀져 불기소처분 되는 상황<sup>14)</sup>임을 고려하면 심각한 수준의 통계왜곡이 있을 것으로 보인다.

또한, 어떤 기준은 범죄 검거율을 부풀려지도록 유도하기도 한다(탁종연 외, 2008). 현행 대검예규에서는 수인이 공동으로 하나의 죄를 저지른 경우에도 주범과 종범을 구분하지 않고 “공범 중 일부라도 먼저 검거하면” 검거원표를 작성하고 있는데(대검찰청, 2004: 5), 문제는 검거원표가 작성되면 현재 그 발생사건은 검거된 것으로 통계처리 된다는 것이다. 예를 들어, 10명이 공동으로 살인을 저질렀을 때 범죄자 중 아무나 한 사람만 검거하면 그 사건은 검거된 사건으로 처리되는 것이다. 따라서 수인이 저지른 범죄들의 범인 검거율은 상당히 과대평가 되어 있을 확률이 높다고 봐야 할 것이다. 생각해보면 검거율이란 개념 자체는 범죄사건이 아니라 범죄인 개개인을 염두에 둔 개념이라는 것을 쉽게 알 수 있다. 즉, “범인”을 “검거”하는 것이지 “범죄사건”을 “검거”하는 것이 아니라는 것이다. 따라서

14) 경찰청 통계에 의하면 2007년도 사기, 횡령, 배임 사건의 기소 의견 송치율은 21.2%에 불과하다. 경찰청 수사 1872(2008. 5. 14.), “고소고발 사건 신속처리 및 감축 방안” 참조.



검거율이란 피의자 중 몇 명이나 검거했는지를 측정하는 개념이 되어야 할 것이다. 아마도 대검 규칙을 제정할 당시 검거율이란 개념을 사건의 해결율과 혼동한 것으로 생각할 수 있다.

범죄발생율과 검거율의 정확도를 떨어뜨리는 다른 규정으로는 소위 죄명 불정정의 원칙이 있다(탁종연 외, 2008). 이는 범죄사건을 처음 입건할 때 규정한 죄명이 검거 후 다른 죄명으로 판명 나더라도 발생원표상의 죄명을 바꾸지 않도록 한 규정(대검찰청, 2004: 15)을 말하는데, 예를 들어, 변사체가 발견되면 수사관들은 일단 상해치사 등으로 발생원표를 작성하고 범인을 검거 후에 살인의 고의가 있었다고 밝혀내면 살인으로 검거원표와 피의자원표를 작성하게 된다. 문제는 이 때 발생원표상 상해치사죄를 살인죄로 변경하지 못하게 되므로 상해치사죄는 1건 발생만 했고 검거된 바가 없어 검거율이 떨어진 것으로 나타나고, 살인죄는 발생한 사실이 없이 검거된 1건만 생기게 되어 검거율이 높아져 보이는 결과가 발생하는 것이다. 아마도 이미 발표된 사건을 사후에 수정하는 것이 곤란하다는 인식에서 비롯된 것 같은데 통계관리라는 목적에 비추어 보면 대단히 부적절하다.

범죄 수 산정에 관한 기준 뿐 아니라 피의자 수 산정에 관한 기준도 비논리적인 경우가 있다. 예를 들어, 현재 대검예규에서는 수인 1죄의 경우, 피의자 모두에 대하여 피의자표를 작성하도록 하면서도, 수인 수죄의 경우에는 피의자별로 자신이 저지른 가장 중한 죄에 대해서만 피의자 원표를 작성하도록 하고 있다. 예를 들어, 피의자 A는 손괴와 사기죄로, 피의자 B는 강도죄와 사기죄로 입건되었고, 이 때 사기죄는 공범관계일 때, 피의자 B는 사기죄로만, 피의자 B는 강도죄로만 피의자원표를 작성하는 것이다. 이는 현재 범죄통계 체제가 범죄사건과 피의자 두 개의 분석단위(unit of analysis)를 사용하지만, 두 개의 분석단위를 제대로 연결할 수 있도록 규정하고 못하고 있기 때문으로 볼 수 있다.

### 3. 수집통계 내용 (원표자체)의 문제

#### 가. 모든 범죄에 대해 같은 내용의 통계수집

형사정책적인 측면에서 모든 범죄가 똑같은 중요성을 가진다고 할 수는 없고, 범죄마다 통계로 추출되어야 하는 내용이 같을 리도 없다. 그런데도 현행 지침은 죄종에 관계없이 모든 범죄에 대해 거의 동일한 사항을 원표에 입력하도록 규정하고 있다. 이러다보니 형사정책적으로 아무런 활용가치가 없음에도 무조건 원표가 작성되는가 하면 정작 형사정책상 중요하고 다양한 차원의 통계분석이 요구되는 죄종에 관한 정보는 충분하게 제공되지 않는다.

전술한 바와 같이, 현재 국가 공식범죄통계에 가해진 비판 중 상당한 부분은 수집하는 통계의 내용에 대한 것이다. 문제의 핵심은 “모든 범죄”에 대해 “같은 내용”의 통계를 수집한다는 데 있다. 미국이나 영국 등 범죄통계 선진국에서도 범죄통계는 일부 중요범죄에 대해서만 선별적으로 수집하고 있는데, 한국에서는 죄의 경중이나 특성과 관계없이 “모든 범죄”에 대해 같은 수준의 통계를 입력한다는 것은 상당히 낭비적이라고 할 수 있다. 통계를 입력해야 하는 수사관들의 입장에서는 들어보기도 힘든 특별법범까지 일반 형법범과 같은 수준의 통계를 입력해야 한다는 사실이 부담스럽게 느껴질 뿐이다.

관련된 문제로서 모든 범죄에 “같은 내용”의 범죄통계를 수집한다는 것이 큰 문제라고 할 수 있다. 사실, 현재의 범죄통계 원표는 모두 강도와 절도 등 전통적인 범죄에 초점을 맞춘 것이기 때문에 화이트칼라 범죄나 신종 범죄인 사이버 범죄 등에 대한 정보를 담아 내기에는 적절하지 않다(김준호·이동원, 1991; 탁종연, 2007). 죄종에 따라 그에 맞는 새로운 통계항목을 입력해야 할 필요가 있는 것이다.

#### 나. 시대에 뒤떨어진 수집 통계항목

범죄통계의 내용과 관련된 다른 비판은 아이러니하게도 수집하는 통계의 항목과 그 세부 값이 너무 단순하고 시대에 뒤떨어져 통계로서 가치가 떨어진다는 것이다(탁종연, 2007). 예를 들어, 피해품의 경우, 각종 전자제품이 도난당했을 경우 유일한 선택항목이 “전자제품”이기 때문에, mp3 등 최근에 나온 물건은 물론, 핸드폰이나 컴퓨터도 특정할 수 가 없다. 같은 맥락에서 농축산물도 “농임산물”이 유일한 선택항목이라, 전복이나 소 등 특정한 물품이 없어지더라도 이를 기록할 수 있는 방법이 없다.

범죄 피해자에 대한 내용도 부실하기는 마찬가지이다. 현재 범죄피해자에 대한 형사사법적 관심이 제고되고 있음에도 불구하고, 피해자와 관련해서는 ‘발생통계원표’에 피해자의 성별과 연령, 피해시 상황, 재산피해상황 및 신체피해상황 등을 기재하고, ‘피의자통계원표’에 피해자와의 관계를 기재하는 수준에 머무르고 있다. 이것만으로는 형사정책적으로 가치 있는 피해자 관련 통계를 얻기에는 부족하다. 게다가 현행 지침에 의하면 피해자가 여럿인 경우에 주된 피해자 1명에 대해서만 통계를 수집하도록 하고 있어, 여러 명의 피해자가 발생한 사건에서는 나머지 피해자들에 대한 정보는 누락될 수밖에 없는 실정이다. 사실 1960년대 제정된 통계원표가 현실의 범죄현상을 제대로 나타내는 것이 어려운 것은 어쩌면 당연한 것으로, 시대상에 맞게 재조정하는 작업이 때늦은 감이 있다고 할 것이다.

#### 다. 피해자 정보의 부실

오늘날 형사정책에 있어서 피해자에 관한 측면이 중요시되고 있는데도 현재의 범죄통계 원표는 피의자 및 범죄에 대한 사항에만 치중한 나머지 피해자 관련 정보를 수집하는 데는 매우 소홀하다. 현재 피해자와 관련하여 ‘발생통계원표’에 피해자의 성별과 연령, 피해 시 상황, 재산피해상황 및 신체피해상황 등을 기재하고, ‘피의자통계원표’에 피해자와의 관계를 기재하도록 되어 있다. 하지만 이것만으로는 형사정책적으로 가치있는 피해자 관련 통계를 얻기에는 부족하다.

게다가 현행 지침에 의하면 피해자가 여럿인 경우에 피해자의 성별, 연령, 피해 시 상황, 상해정도, 피의자와의 관계 등 대부분의 항목을 주된 피해자에 관하여만 기재하도록 하고 있다. 여러 명의 피해자 중 주된 피해자 1명을 제외한 나머지 피해자들의 정보는 누락될 수밖에 없다.

### 4. 통계 수집담당자들의 문제와 그 원인

#### 가. 범죄통계 담당자들이 경험하는 압력과 불편

공식 범죄통계와 관련된 가장 큰 불만은 정확성이 높지 않다는 것인데, 정확성 하락은 이유 중 상당부분 통계를 입력하는 수사관들이 제대로 입력하지 않고 있기 때문이다. 사건 담당자들은 범죄사건에 대해 발생, 검거, 피의자원표 등 세 가지 통계원표에 필요한 상당히 많은 양의 정보를 입력해야 하는데, 통계업무는 직접적인 수사업무라고 생각하지 않고, 그 원표자체의 문제점 등으로 인해 활용도가 거의 없다는 것을 잘 알고 있기 때문에 열심히 통계작성을 해야 할 필요성을 느끼지 못한다. 사실 사건 담당자들은 통상 수사가 완료되고 송치 단계가 되어서야 발생원표, 검거원표, 피의자원표를 작성하기 시작한다. 이때는 원표 작성을 위해 피해자나 피의자를 다시 부를 수는 없으므로 수사기록을 뒤적이거나 수사기록에 없는 항목은 기억을 더듬을 수밖에 없다. 그런데 이것은 송치를 앞둔 시점에서 대단히 귀찮고 번거로운 일일 뿐 아니라 기억이 가물거리거나 아예 기억에 없는 항목이 많기 때문에 수사관들로서는 ‘대충 내키는 대로’ 입력하기 십상이다. 수사업무와 원표작성이 별개로 행해지는 한 이런 문제는 계속 될 수밖에 없는 것이다. 더욱이 부정확하게 입력해도 불이익이 거의 없다는 점도 이런 문제를 더 심화시킨다. 별로 활용가치가 없는 범죄 통계를 잘못 입력했다고 이를 탓할 감독자는 거의 없는 것이다. 따라서 단순히 부정확한

입력의 원인을 사건 담당 수사관들의 이해부족 내지 불성실의 탓으로만 돌리고 그들에 대한 교육이나 점검을 강화함으로써 문제를 해결하기는 어려운 것이다.

입력정보가 부정확한 데는 수사기관 외부의 압력 탓인 경우도 있다(탁종연 외, 2008). 특히 피의자에 대한 정보 관련해서는 예전에는 피의자 신문조서를 작성할 때 피의자의 학력이나 종교 등 신상정보를 필요적으로 질문했기 때문에 이를 통계에 반영할 수 있었으나, 최근 국가인권위원회에서 이런 신상정보를 질문이 인권침해의 소지가 있다고 지적하여 더 이상 공식적으로는 하지 못하고 있다. 따라서 수사관들의 입장에서는 피의자에 대한 내용은 비공식적으로 묻거나 간접적으로 알게 되지 않는 한 대충 입력할 수밖에 없게 되었다.

비상식적인 검거율 등 범죄통계의 정확도에 심각한 문제를 일으키는 가장 큰 이유는 일선 수사관, 특히 경찰관들의 범죄사건 은폐 또는 축소 관행 때문이라는 지적이 있다(탁종연, 2006). 범죄학에 대한 이해가 부족한 우리나라에서는 범죄의 발생과 검거가 모두 경찰 등 형사사법기관의 책임이라는 오해가 널리 퍼져있다. 따라서 경찰지휘관들은 범죄발생이 증가하는 것 자체는 물론, 범죄발생 증가로 인한 검거율 하락이 나타나면 언론과 정치인들의 무식한 질타를 받고 있으며, 이를 해결하기 위한 수단으로 비공식적으로 부하 경찰관들에게 사건을 통계에서 은폐시키거나 축소시킬 것을 강요한다. 따라서 아무리 통계원표 작성의 기준을 잘 세우고 원표내용을 정확히 만들더라도 이러한 형사사법기관내의 오해와 무지가 해결되지 않는 한 정확한 범죄통계, 특히 정확한 발생과 검거통계를 구하는 것은 불가능하다.

#### 나. 입력오류검증 시스템의 미비

범죄통계의 정확성이 낮은 것은 입력오류를 검증하는 시스템이 없다는 데에도 있다(탁종연, 2007). 입력상 오류를 시정하기 위해서는 인적 또는 시스템적인 통제기제가 있어야 하는데, 경찰과 검찰 모두 이러한 작동장치가 제대로 운영되지 못하고 있다. 인적 통제 기제는 담당 수사관이 입력한 통계내용을 감독자나 다른 사람이 검증을 하는 것인데, 어떤 수사기관에서건 이런 검증이 거의 이뤄지지 못하고 있다. 경찰에서는 수사지원팀에서 입력자료 승인 전 검증을 해야 하지만, 수사서류를 직접 보고 검토하지 않다. 검찰에서는 일선 검찰청의 전산담당자들이 형식상 검증을 해야 하지만 특별히 수사서류를 통해 재검증하는 일은 없다.

시스템적인 통제기제도 거의 작동하지 못하고 있다. 이 방법은 수집된 통계자료를 여러 가지 논리를 통해 오류의 패턴을 자동으로 찾아내어 입력자와 감독자에게 알려주는 방법인데, 사용하기에 따라 상당한 오류를 예방할 수 있다는 점에서 매우 효율적인 방법이다. 하지만, 검찰과 경찰은 막론하고 이 방법도 제대로 사용되지 못하고 있다. 경찰의 경우에

도 발생일자와 검거일자 정도를 비교하여 오류를 찾아내는 수준에 머무르고 있고, 검찰청의 경우에도 거의 마찬가지라고 보고된 바 있다. 검찰의 지청이나 지검단위에서 거의 유일하게 하는 것은 월말마다 피의자 통계원표가 작성되지 않은 경우나 사건번호가 불일치되는 경우 정도를 점검하는 수준에 머무르고 있다. 대검찰청에서는 정보통신과 범죄분석 담당자들이 수집된 통계를 전년도 범죄분석 통계와 비교하여 큰 변화가 발견될 때 재점검을 하는 수준에 머무르고 있다.

### 제3절 범죄통계 활용상의 문제

#### 1. 검/경 자체의 활용의 문제

##### 가. 대검 「범죄분석」 자체의 문제

아무리 좋은 통계자료가 있다하더라도 제대로 활용하지 못한다면 수집단계의 자원만 낭비한 것에 불과할 것이다. 우리나라에서는 매년 무려 2백만 건의 범죄에 대해 다양한 항목의 통계자료를 수집하고 있지만, 이를 활용하는 것은 경찰청의 「범죄통계」와 이를 기초로 다른 수사기관의 통계와 결합하여 제작하는 대검찰청의 「범죄분석」을 출판하는 것이 거의 전부라고 해도 과언이 아니다. 즉 범죄통계 자료의 활용이 너무나 제한적이라는 것이다.

더욱 문제는 대검찰청의 「범죄분석」 자체가 수집한 통계의 잠재가치를 거의 활용하지 못하고 있다는 것이다. 가장 두드러진 것은 이름과는 달리 범죄에 대한 거의 아무런 분석도 없는 단순한 기술통계 요약집<sup>15)</sup>에 불과하다는 것이다. 즉, 범죄분석에 나타나는 범죄통계 자료는 “몇 건 발생에 몇 건 검거” 수준에 머무르고 있는 것이다<sup>16)</sup>. 사실 이 “몇 건 발생에 몇 건 검거”라는 요약통계마저도 부정확하다는 점은 이미 지적한 바 있다. 예를 들어, 「범죄분석」에 나타난 “강간”사건의 건수에 강제추행이 포함되어 있고, 특별법에서 강간을 처벌하는 경우는 빠져 있는 것이다. 같은 맥락에서, 「범죄분석」에 나타난 살인사건 건수는 외국의 그것과 직접적으로 비교할 수 없는 자료이다. 외국과는 달리, 한국 통계에는 살인사건을 살인, 치사, 미수사건 등으로 나누어 발표하지 않기 때문이다.

15) 사실 경찰에서는 이런 점을 인식하여 기존에 경찰 범죄분석이라고 부르던 책자를 현재는 범죄통계라고 바꾸어 부르고 있다.

16) 주간동아. 2006. 2. 14. pp 48-50.

더 나아가, 현재의 요약통계는 국민들이 알고 싶어 하는 통계자료, 예를 들어, 가장 많이 도난당하는 물품은 무엇인지, 전철역 중 성추행 사건이 가장 많이 발생하는 곳은 어디인지 등의 질문에는 아무런 도움을 줄 수가 없다. 일부 항목은 수집조차 되고 있기 않기 때문에 이를 통계자료로 제공하기에 애초에 불가능하기도 하지만, 피해품과 같은 항목들은 부족하나마 수집되고 있음에도 불구하고 이를 정리해서 공개하지 않고 있다. 미국의 경우처럼, 범죄현상에 대한 전체적 실태와 추세는 물론, 특정범죄들에 대한 특별보고서 등이 활발히 제공되어야 하는 것이다.

#### 나. 문제의 원인-분석인원 관리의 문제 등

애써 수집한 범죄통계가 이렇게 제한적으로 사용되고 있는 근본원인은 검찰청이나 경찰청 내에 통계자료를 분석할 수 있는 기관이나 인력이 부족하다는 데 있다. 미국의 경우, 법무부내에 사법통계국(Bureau of Justice Statistics)을 별도로 두고 유능한 범죄학자와 통계학자를 고용하여 여러 가지 분석 자료를 내놓고 있지만, 한국의 수사기관에는 범죄통계 자료를 분석을 전담한 조직도, 그 업무를 담당한 전문가도 전혀 존재하지 않는다. 검찰과 경찰 모두 범죄통계를 전담하는 인원은 불과 1-2명의 검찰계장 또는 경찰관에 그치고 있고, 이들이 하는 일은 수집된 통계자료를 모아 「범죄분석」이나 「범죄통계」 책자를 발간하는 수준이다. 현재의 범죄통계 자료도 부족하나마 사건단위와 피의자단위로 수집되고 있기 때문에 검경 내부에 범죄통계분석을 전담한 전문가를 고용한다면 제한적 활용문제를 상당부분 해결할 수 있을 것이다.

## 2. 외부 활용의 문제

### 가. 비공개 원칙 및 제한적 비공개의 문제

심층적 범죄통계자료의 분석은 기본적으로 원시자료(raw data)에 대한 접근을 필요로 한다. 검찰과 경찰 자체 내에 통계분석 전문가가 없다면 이를 해결하기 가장 쉬운 방법은 분석을 할 수 있는 외부의 전문가에게 그 자료를 위탁하거나 공개하는 방법일 것이다. 하지만, 한국의 수사기관들은 자신들이 수집한 통계자료를 외부의 학자들에게 공개하지 않는 것을 원칙으로 하고 있다. 다만, 예외적으로 대검찰청 등에서 형사정책연구원에 시혜적인 차원에서 일부 자료를 제공하고는 있지만, 연구원에 소속되지 않은 학자들이 접근할 수 있는 방법은 없다.

이런 비공개 원칙은 미국과 영국과 같은 선진국에 비교해 보면 많은 아쉬움이 남는 대목이다. 미국의 경우에는 사법통계국 (Bureau of Justice Statistics)에서 범죄현상에 대한 심층 분석 보고서는 물론, 개별사건의 정보를 CD에 담아 학자들에게 무료로 배포할 뿐 아니라, 연방수사국 (Federal Bureau of Investigation) 등에서 인터넷으로 일반인에게까지 공개하고 있다. 물론 개인들의 사생활보호를 위해 피의자 등의 개별 신상정보는 숨기고 있으나, 대부분의 정보를 공개하고 있기 때문에 연구를 진행하는 데 지장이 없는 수준이다. 즉 개인정보보호를 하면서도 충분히 자료 활용을 극대화하는 방안을 취하고 있는 것이다.

## 나. 비공개에의 결과

미국 법무부 등의 범죄통계 관리가 한국 형사사법기관에 시사 하는 점은 수사기관이 수집한 자료는 최대한 정확하게 수집해야 할 뿐 아니라, 자체적으로 그리고 외부적으로 최대한 활용될 수 있도록 해야 하는 것이다. 미국의 범죄학이 세계 최고 수준인 것은 결코 우연이 아니다. 누구라도 쉽게 연구에 이용할 수 있는 자료가 제공되기 때문이다.

반대로 우리나라의 범죄학 연구가 미진한 이유도 쉽게 짐작할 수 있다. 수집되는 범죄통계정보도 부정확할 뿐 더러, 그 정보마저도 공개되지 않아 연구할 수 있는 토대가 전혀 마련되어 있지 않은 것이다. 따라서 한국의 범죄학자들은 소규모 설문조사에 의존하는 연구를 할 수 밖에 없는 실정이다.

자료 비공개가 단지 학문의 발전만 저해하는 것은 아니다. 결국은 국민들의 알권리를 침해하는 중대한 결과를 낳게 된다. 범죄통계자료는 범죄의 실태를 보여주며, 이를 통해 범죄피해를 예방하기 위한 국가적 정책은 물론 개인적 방비책을 세우는 기본 자료가 되어야 한다. 수사기관의 편의를 위해 자료를 숨기고, 국민들의 권리를 막는 행태는 이해될 수 없는 것이다.

## 제3장 새로운 범죄통계 개편 방안

### 제1절 국가 범죄통계원표 구성 기본원칙

#### 1. 대원칙

1. 통계원표구성의 대원칙은 수사와 연구목적에 필요한 사건유형에서는 자세한 내용을, 그리고 필요 없는 사건유형에 대해서는 최소한의 정보를 수집하여, 최소한의 노력으로 최대한의 효과를 얻도록 한다.

2. 정보·통계관리시스템의 혁신을 통하여, 수사실무상 필요한 수사서류양식과 통계원표 항목을 전산프로그램으로 연동시켜, 업무의 중복처리를 피하고, 통계입력의 정확성 및 편의성을 모두 증진시킨다.

예 1 : 고소보충조서 서두에 간이양식을 넣고 이를 통계원표와 연동

예 2 : 피의자신문조서, 피의자생활조사서 양식을 통계원표와 연동

3. 범죄통계의 수집·관리·결과산출을 체계화·계열화하기 위하여 새롭게 범죄분류체계를 재구성한다. 분류체계의 기준은 형법전의 장 중심이 아니라, 위반행위 속성 및 법익침해 유형을 기준으로 하며, 살인>강간>강도>폭행 순으로 우선순위에 따른 위계규칙에 따라 정한다.

4. 죄명코드의 관리방식은 현행체계를 기준으로 하고, 새로운 범죄분류체계에 따른 범죄통계산출이 가능하도록 하기 위하여 새로운 범죄분류체계코드를 만들어 함께 활용한다.

5. 통계원표 구성은 지표범죄(Index Crime)와 비-지표 범죄로 나누고 이에 따라 상세형과 일반형(공통형)으로 나눈다. 여기에서 “지표범죄”란 “국민의 삶의 안전과 질에 직접적으로 큰 영향을 미치는 범죄”로서 실무상, 강력범죄 및 폭력범죄, 재산범죄로 불리는 범죄 유형들을 지칭한다.



6. 수집할 통계유형 및 통계 양에 따라서, 지표범죄는 제1군으로 비-지표범죄는 다시 2군과 제3군으로 세분류한다. 모든 사건은 일반형(공통형)에 의거 통계항목 수집을 하고, 지표범죄의 경우엔 해당 특성에 맞추어 추가적으로 상세정보를 입력토록 한다.

7. 입력단위는 사건(Case)으로 한다. 여기에서 한 사건이란 수사에서 통상 한 건으로 묶어서 처리하는 단위를 말한다. 사건(Case) 단위 내에 입력 편은 모두 5가지 부분으로 계열화 된다. 특히 지표범죄의 경우, 피해자 정보를 파악하기 위하여, 관련된 모든 [피해자편] 및 [피해품편]을 별도 작성한다.

지표범죄(1군) 통계원표	비 -지표범죄	
	2군 통계원표	3군 통계원표
① 행정 편 ② 위반행위 편(상세형) ③ 피해자 편 ④ 피해품 편(탈취·재산범죄만) ⑤ 가해자(피의자) 편	① 행정 편 ② 위반행위 편(상세형) - - ⑤ 가해자(피의자) 편	① 행정 편 ② 위반행위 편(단순형) - - ⑤ 가해자(피의자) 편

8. 범죄 건수의 산정은 기본적으로 '위반행위(incident)'를 기준으로 하며, '위반행위' 수의 산정은 기본적으로 [죄수론]에 입각하여 결정한다. 단, 예외적으로 실체적 경합 및 상상적 경합의 경우에는 경합을 구성하는 수 개의 위반행위(incident)들을 각기 수로 산정하며, 상습범의 경우 실제 발생한 위반행위 수로 산정한다.

9. 범죄통계량의 정확한 산정을 위하여, 고소사건의 경우 '혐의없음'으로 종결된 위반행위(incident) 및 피의자(offender)는 범죄통계에 산입하지 않는다. 단, 사법기관 인지사건의 경우에는 본 규칙을 적용하지 않는다.

## 2. 관련 용어정리

여기에서는 통계 입력과 관련하여 범죄 건수를 산정하는 개념으로 a) 위반행위(incident), b) 범죄(crime), c) 사건(case) 등 3개의 다른 개념을 사용한다. 각 개념은 모두 건수의 단위가 될 수 있지만, 측정 목적과 사용처가 모두 상이하다. 각각의 개념을 정리하면 다음과 같다.

- 1. 위반행위(incident)**란 한 명 또는 같은 범의를 가진 다수의 범죄자가 함께, 동일한 시간과 장소에서 저지르는 실질적 행동의 단위를 말한다. 즉 사회과학적 의미와 통계목적상 몇 개의 위반행위가 발생했는지를 측정하기 위한 개념이며 형법상 하나의 범죄로 평가받는 것과는 별개의 개념이다(※ 미국 NIBRS의 incident 개념과 유사). 예를 들어, 운전면허가 없는 자가 음주운전을 했다면 법률적인 평가에 관계없이 사회적으로 볼 때 하나의 위반행위(incident)가 저질러졌다고 볼 수 있다.
- 2. 범죄(crime)**란 형법상 하나의 사건으로 처리되는 단위를 말한다. 즉 형법상 몇 건의 범죄가 발생했는지를 측정하기 위한 단위이며, 처벌대상이 되는 단위라고도 할 수 있다. 일반적으로 하나의 위반행위가 하나의 범죄를 이루지만, 어떤 경우에는 위반행위의 수와 범죄건수가 다를 수 있다. 예를 들어, 면허없는 자가 음주운전을 한 경우가 그런 경우인데, 이 때 하나의 위반행위(무면허 음주운전)는 형법상으로는 도로교통법상 무면허운전죄와 음주운전죄 두 건의 범죄로 평가된다. 반대로, 어떤 절도범이 상습적으로 며칠에 걸쳐 여러 집에서 절도를 저질렀을 때 사회적으로 볼 때 여러 건의 절도행위가 발생했지만, 법률적으로는 상습절도 한 건이 발생했다고 볼 수 있다.
- 3. 사건(case)**이란 수사기관이 수사목적상 하나의 단위로 다루는 하나 또는 일련의 위반행위 및 범죄를 말한다. 예를 들어 지존과 사건이나 에버랜드 불법증여 사건 등은 그 안에 다수의 범죄행위 및 범죄가 저질러진 경우로서 다만 형사사법기관의 편의상 한번에 묶어서 처리하는 것이다. 범죄통계를 입력하는 수사기관의 입장에서는 통상 하나의 사건별로 수사를 진행하므로, 여러 건의 범죄가 있더라도 사건별로 묶어서 통계를 입력하는 것이 편리하다. 즉, 사건은 수사기관이 한 번에 묶어서 입력하는 하나 또는 다수의 위반행위들로 구성될 수 있다. 사건은 단지 입력의 편의를 위해서 쓰이는 개념이므로 범죄 수를 세는 데 쓰여서는 안 된다.

이상의 개념간의 관계를 그림으로 표현하면 [그림1]과 같다.