

## 경찰의 정책결정이 절도범죄통계에 미치는 영향\*

탁 종 연\*\*

### 국 | 문 | 요 | 약

범죄통계는 어떻게 변동하는가? 그간 한국에서 범죄추세를 연구한 학자들은 주로 경제적, 사회적, 정치적 환경 등의 실체적 사회변화가 범죄통계를 움직였을 거라는 주장을 해왔다. 이 논문은 2000년 이후의 절도범죄통계가 사회, 경제, 정치적 요인이 아니라, 경찰의 수사정책과 통계정책에 의해 변해왔음을 보여주하고자 하였다. 경찰의 내부자료 등 문헌을 검토하고, 범죄통계 및 수사관련 경찰관과의 심층면접을 실시한 결과, 절도통계는 주로 역대 경찰청장들의 정책변화에 의해 인위적으로 움직여왔음이 밝혀졌다. 구체적으로 2000년의 이무영청장의 범죄통계 원년의 해 정책을 필두로, 2002년 절도집중단속 정책, 2005년 CIMS의 도입, 2009년 실적주의와 결합된 절도집중단속 정책, 2010년 KICS의 도입 등이 범죄통계 변화의 주된 요인으로 지목되었다. 이 연구를 통해 향후 범죄추세 연구를 할 때에 경찰의 정책변동을 먼저 조사해야 함이 명백해졌다.

❖ 주제어 : 범죄통계, 절도통계, 경찰정책, CIMS, KICS.

\* 이 연구는 2011년도 한남대학교 학술연구조성비 지원에 의하여 연구되었음.

\*\* 한남대학교 경찰행정학과 조교수, 범죄학박사

## I. 들어가며

범죄통계는 어떻게 변동하는가? 그간 한국에서 범죄추세를 연구한 학자들은 주로 경제적, 사회적, 정치적 환경 등 실체적 사회변화가 범죄통계를 움직였을 거라는 주장을 해왔다. 1997년의 경제위기, 권위주의에서 민주주의로의 변혁 등이 우리나라의 범죄현상을 직접 증감시켰다는 것이다.

그런데 이러한 연구결과가 타당한 것으로 인정받으려면 우선 충족해야 할 조건이 있다. 범죄통계가 범죄현상을 안정적으로 반영하고 있어야 하는 것이다. 만일 범죄 피해조사처럼 통계의 수집기준이 거의 변하지 않는 자료를 사용했다면 이런 가정은 만족된 것으로 간주할 수 있을 것이다. 하지만 우리의 범죄추세연구의 대다수는 수사기관이 수집·관리하는 공식범죄통계에 의존해 왔다. 범죄추세를 연구하면서 공식 범죄통계의 안정성을 전제하는 것은 위험한 발상이다. 범죄의 양이 그대로라고 해도 범죄통계의 관리주체인 수사기관이 통계기준을 바꾸거나 특정한 범죄에 대한 단속의 강도를 조정하면 공식범죄통계에 나타나는 범죄의 양은 쉽게 달라지기 때문이다 (Hindelang et al., 1981; Menard, 1987; Mosher et al., 2002; Sutherland & Cressey, 1947). 따라서 공식범죄통계를 이용해 범죄추세를 연구하기 위해서는 수사기관, 특히 거리의 범죄 거의 전부를 담당하는 경찰<sup>1)</sup>의 범죄통계 관리정책과 수사정책을 면밀히 살펴야 하는 것이다.

이 연구는 2000년 이후 범죄통계, 특히 절도통계에 영향을 주었던 경찰의 정책을 분석하는 것을 목적으로 한다. 절도는 연간 20만 건 이상 발생하고 있는데, 이는 연간 100만 건 정도 발생한 것으로 기록되는 형법범죄 총량의 약 20%를 차지하는 것이다. 절도는 이렇게 흔하게 일어날 뿐 아니라 증감폭도 매우 큰 범죄이다. 경찰청의 「범죄통계」에 따르면 2000년 17만 건이던 절도가 2010년 27만 건으로 무려 10만 건이 증가했다. 따라서 범죄통계의 움직임의 상당부분이 절도통계의 변동으로 설명된다. 그런데 이 절도통계는 경찰의 정책에 따라 쉽게 변화될 여지가 많다. 절도는 전통적으로 경찰의 주요 관심 범죄이면서 죄질이 비교적 가볍기 때문에

1) 경찰은 절도, 폭력/상해, 강도, 강간, 살인, 사기, 횡령 등 형법범죄의 97%정도를 수사하고, 이에 대한 통계를 수집·관리하고 있다 (탁종연 외, 2008).

경찰의 의지가 적용될 여지가 큰 것이다.

지난 10여 년간 경찰의 절도통계관련 정책은 수차례 급격하게 변화했다. 이무영 경찰청장의 “범죄통계 원년의 해”정책, CIMS와 KICS 같은 새로운 범죄통계 관리 시스템의 도입, 이팔호경찰청장과 어청수경찰청장 등의 절도 집중단속 등은 절도통계에 커다란 영향을 주었지만, 학계에는 잘 알려지지 않았다. 이 연구에서는 경찰청의 내부분서 검토와 연구자의 경찰관으로서의 개인적인 경험, 그리고 정책의 내용과 성과를 잘 아는 경찰관과의 심층면접을 통해 2000년 이후 절도범죄 통계의 변동이 사회현상의 변화보다는 경찰 정책의 변화에 의한 것이었음을 밝히고자 한다.

이를 위하여 이 논문을 다음과 같이 구성하였다. 먼저 공식범죄통계의 의의와 작성과정을 상세히 설명하였다. 이를 통해 공식범죄통계가 범죄현상을 그대로 반영하는 것이 아니라 경찰이라는 기관의 정책판단에 따라 여러 단계에서 조정되어 나타날 수 있음을 분명히 하였다. 다음으로 선행연구에서는 그간 관련 학자들이 범죄추세에 대해 어떻게 설명해 왔는지를 살펴보았다. 연구방법에서는 이 연구가 질적 연구로서 타당성을 갖추기 위해 이용한 방법, 특히 심층면접의 방법을 제시하였다. 다음으로 범죄통계 정책변동의 효과에서는 2000년 이후 경찰청 수준에서 이뤄진 절도관련 정책들의 내용과 효과를 시대 순으로 상세히 설명하였다. 특히 각 시대별로 시행된 정책이 유지되지 못했던 이유 등을 소상히 분석하여 향후 범죄통계의 품질이 어떤 수준에서 유지될지 여부도 예측하였다. 마지막으로 결론에서는 이 연구가 학계에 던지는 시사점과 범죄통계의 품질을 향상 및 유지시키기 위해 필요한 사항을 제시하였다.

## II. 공식범죄통계의 의의

### 1. 공식범죄통계의 의의와 작성과정

공식범죄통계(official crime statistics)란 국가의 수사기관이 범죄를 처리하는 과정에서 수집하여 발표하는 범죄관련 통계라고 할 수 있다. 공식범죄통계는 넓게는

범죄자체의 내용 외에도 수사, 기소, 판결, 행형 등 형사사법기관의 통계를 포함하지만 (Mosher et al., 2002), 일반적으로 수사기관이 한 해 동안 수사한 사건의 내용과 결과를 요약한 형태로 나타난다 (김준호·이동원, 1991). 우리나라의 경우, 경찰이 전체 범죄의 거의 전부를 1차적으로 수사하고 있기 때문에 공식범죄통계란 바로 경찰의 범죄통계라고 해도 과언이 아니다.

경찰의 범죄통계 중 현재 가장 중요하게 사용하는 것은 발생건수와 검거건수, 그리고 이를 이용해 만든 검거율을 들 수 있다. 발생건수란 1년간 경찰관들이 입건한 범죄건수를 말한다 (탁종연 외, 2008). 주의할 것은 이 발생건수는 ‘발생’이라는 말이 의미하듯 1년간 실제로 발생한 범죄사건수가 아니라, 피해자가 신고하거나 경찰 스스로 인지하여 입건한 사건 수<sup>2)</sup>만을 의미한다는 것이다. 검거건수란 1년간 경찰이 범죄사건의 범인 중 한 명이라도 검거한 사건의 수를 말한다. 기억해야 할 것은 검거건수는 그 해 발생한 범죄사건 중에서 범인을 검거한 사건 수가 아니라는 것이다. 발생연도에 상관없이 범인을 검거하면 검거건수가 한 건 계상된다. 검거율은 단순히 검거건수를 발생건수로 나누고 100을 곱한 숫자이다. 발생건수와 검거건수의 기준연도가 다르고, 검거건수에서는 범인을 모두 검거하지 않아도 건수가 올라가므로 100%가 넘는 검거율도 이론상 가능하며, 실제로 살인범죄에서는 상당기간 그런 통계가 발표되었다.

그렇다면 경찰의 공식범죄통계는 어떤 과정을 통해 작성될까? 범죄통계는 크게 i) 범죄 접수단계, ii) 입건단계, iii) 범죄발생원표 작성단계, iv) 검거원표 및 피의자원표 작성단계 v) 경찰청의 종합단계 등 다섯 단계를 거쳐 작성된다고 볼 수 있다.

첫 번째 접수단계는 경찰관이 범죄사건으로 볼 수 있는 사건이 일어났다는 것을 알게 된 후, 정식 수사개시에 앞서 일단 그 사건을 접수하는 단계를 말한다. 통상 범죄인식은 시민들의 112 신고나 고소장 접수 등 신고를 하여 알게 된 경우와 경찰관들이 근무 중 스스로 알게 된 경우 즉 인지(認知)하는 경우로 나뉘 볼 수 있다. 과거에는 접수단계에서는 사건에 관해 특별히 기록하지 않았지만, 최근 범죄정보관리시스템 (Crime Information Management System 또는 CIMS)의 도입과 2010년

2) 정확히 말하면, 입건한 사건에 대해 범죄발생통계원표를 작성하고, 승인권자가 승인해야 범죄통계상 발생된 것으로 처리됨.

5월 운영 개시한 형사사법정보시스템 (Korean Information System of Criminal-Justice Services 또는 KICS)등 전산시스템이 보급된 이후에는 그 시스템 “접수창”에 사건의 기본적 내역을 기록한다. 접수단계에서는 경찰관이 알게 된 사건을 범죄 사건으로 처리할 지를 아직 결정하지 않은 단계이므로 범죄통계를 작성하지 않는다. 주의할 점은 경찰관이 어떤 사건을 범죄로 인식한 경우에도 접수하지 않는 경우가 꽤 있다는 것이다. 예를 들어, 단순 폭력 등 반의사불벌죄에 있어 피해자가 처벌을 원치 않을 경우 그대로 훈방하는 것이 일반적이다 (박형민 외, 2010). 때로는 법적으로는 훈방할 수 없음에도 접수하지 않는 경우도 있다. 예컨대, 파출소에 청소년의 소액 절도사건이 신고 된 경우 피해자가 용서를 해주면 그대로 훈방하기도 한다. 또한, 절도사건이 신고 된 경우에 범인을 알 수 없고 검거의 가능성도 희박하다고 생각되면, 일부 경찰관들은 그대로 보고하기 두려워 묵살하기도 한다 (탁종연, 2006).

두 번째 입건단계는 경찰관이 접수한 사건을 공식적인 범죄사건으로 수사할 것을 결정하는 단계이다. 입건(立件)이란 해당사건을 범죄사건으로 수사하기로 공식적으로 결정하는 것을 말하며, 실무적으로 KICS에서 범죄사건번호를 부여함으로써 이뤄진다. 주의할 점은 경찰관이 사건을 접수하더라도 입건하지 않는 경우가 있다는 것이다. 즉 과거에는 일선 파출소 경찰관이 사건을 접수하여 범죄발생보고서를 작성했더라도 통계시스템 상에는 아무 기록이 없기 때문에, 경찰서의 수사 및 범죄통계 담당자가 사후 당사자 합의 등의 이유로 그 사건을 입건하지 않고 파출소로 돌려보내거나 내사 종결해 버리는 일이 있었던 것이다.

그 다음은 범죄발생원표 작성단계이다. 일단 입건을 하면 수사관은 범죄통계작성에 관한 대검예규에 따라 즉시 공식범죄통계의 수집도구인 범죄 발생통계원표를 작성해야 한다. 발생원표에는 주로 범죄의 일시, 장소, 피해내역 등 범죄의 기본적 내역을 기록하는데, 담당자가 범죄발생원표를 작성하고 승인권자가 이를 승인해야 비로소 그 사건이 공식적으로 “발생”한 것으로 처리된다. 문제는 불과 얼마 전까지 발생원표의 작성을 범인 검거 시까지 미루다가 다른 원표의 작성과 동시에 하는 사례가 많았고, 또한 범인을 검거하지 못한 미제사건에서 발생원표의 작성을 하지 않는 관행이 존재했다는 것이다.

네 번째 단계는 검거원표 및 피의자원표를 작성하는 단계이다. 수사과정을 거쳐 범인을 체포하면 검거의 단서와 경위 등을 검거원표에 기록하고, 피의자의 신상정보를 피의자원표에 기록하는 것이다. 일반적으로 사건서류 정리를 모두 끝낸 후, 검찰에 사건서류와 범인의 신병을 송치하는 시점에서 원표를 작성한다. 범인을 검거하지 못하고 종결하는 사건, 소위 미제편철 사건의 경우에는 검거원표 및 피의자원표를 작성하지 못하고 발생원표만을 작성한 채 사건을 종결하게 된다.

범죄통계작성의 마지막은 경찰청의 종합단계이다. 경찰청 수사국의 범죄통계 담당자는 전국의 경찰관들이 작성한 원표의 내용을 KICS를 통해 수집하여 오류를 수정·정리한 후 「범죄통계」 같은 통계간행물을 작성하게 된다. 또한 경찰청에서는 종합된 자료를 검찰청에 송부하여 「범죄분석」 등의 자료로 활용하도록 하고 있다.

## 2. 공식범죄통계의 한계와 문제점

공식범죄통계는 범죄현상을 측정하는 자료로서 분명 큰 장점을 가지고 있다. 범죄피해조사 등이 개발되기 전 수세기 동안 범죄현상을 측정할 수 있는 유일한 방법이었으며, 훈련된 수사관들이 범죄로 인정한 행위를 주로 기록하기 때문에 피해자들이 보고한 자료에 의존하는 범죄피해조사 자료보다 형법상 범죄개념을 더 정확하게 반영하는 것으로 볼 수 있다 (탁종연 외, 2008). 특히 한국과 같이 전국적으로 하나의 형법이 적용되는 나라에서는 상당히 높은 측정의 신뢰성이 담보된다고 볼 수 있다.

하지만, 공식범죄통계에 대한 불만도 적지 않다. 근본적인 문제는 공식범죄통계에는 시민들이 신고하지 않거나, 형사사법당국이 직접 밝혀내지 못한 사건들은 기록되지 못한다는 것이다 (Sutherland & Cressey, 1947). 즉 숨은 범죄 또는 암수범죄는 제대로 반영되지 않는다는 결정적인 단점이 있다. 특히 우리나라처럼 신고율이 낮은 경우에는 (김은경 외, 2009) 이러한 우려가 더욱 크다고 볼 수 있다. 물론 범죄피해조사에도 제대로 응답하지 않는 피해자가 있으므로 암수범죄를 완전히 밝혀낼 수는 없지만, 공식범죄통계의 암수범죄율이 더 높은 것은 범죄학계의 상식이다 (황지태, 2009; 황지태, 2010).

공식범죄통계가 가진 또 다른 한계는 통계의 내용이 범죄현상의 변화 자체뿐 아

나라, 형법의 개정, 형사사법당국의 정책적 관심 그리고 범죄통계 작성관행 등에 의해서도 크게 영향을 받으며, 따라서 장기적인 신뢰도가 저하될 수 있다는 것이다 (Hofer, 2000; Mosher et al., 2002; Sutherland & Cressey, 1947; 탁종연, 2006; 황지태, 2009). 먼저, 특정범죄에 대한 관심이 증감하면 이것이 그대로 범죄통계에 반영된다. 최근 급증하고 있는 성범죄와 가정폭력범죄는 범죄자체의 증가라기보다는 이러한 범죄에 대한 특별법의 제정과 수사기관의 관심이 증가한 탓으로 볼 수 있다. 일부 언론에서는 여성대상 범죄가 증가한 것처럼 보도하기도 하지만, 실제로는 경찰관들이 그런 사건을 더 많이 적발해 처리한 것으로 보는 게 더 타당하다.

특히 우리나라에서 문제가 되는 부분은, 단순히 통계작성의 관행이나 작성방법의 기술적 변화에 따라 범죄통계의 내용이 크게 달라져왔다는 것이다. 경찰에는 범죄통계를 축소 보고하는 관행이 오랫동안 존재해 왔을 뿐 아니라 (탁종연, 2006), 지휘관들의 통계에 대한 태도에 따라 그 왜곡의 폭도 크게 출렁였다. 또한 최근 범죄통계를 작성하는 방법이 전산화, 시스템화 됨에 따라 통계의 내용이 상당한 변화를 보이고 있다. 이 논문의 주요한 목적은 바로 경찰의 통계정책이 범죄통계의 추세에 어떤 영향을 주었는지를 기술하는 것이다. 특히 절도범죄통계에 대해서 커다란 영향을 준 2000년 “범죄통계 원년의 해” 정책, 2002년과 2009년 절도 집중단속 정책, 2010년 KICS 도입의 효과 등에 초점을 맞추고자 한다.

### III. 선행연구

국내에서 범죄추세에 대한 연구는 적지 않게 진행되어 왔다. 이런 연구들은 일부 예외적인 경우를 제외하고 (박순진, 2000), 거의 모두 공식범죄통계, 특히 대검찰청이 발행하는 「범죄분석」의 범죄통계 자료를 범죄의 추정량으로 사용했다. 「범죄분석」의 자료는 경찰이 수집한 범죄통계에 검찰과 특별사법경찰의 자료를 일부 더한 것에 불과하므로 결국 선행연구는 대부분 경찰의 범죄통계에 의존했다고 할 수 있다. 이런 관행은 한국에서는 다른 대안이 없기 때문에 어쩔 수 없는 것으로 보인다 (기광도, 2007). 범죄피해조사가 1990년 이후에야 시작되었을 뿐 아니라, 3년 주

기로 시행되었고, 불과 2천명의 편의적 표본에 의한 설문조사라는 점을 감안해보면 이해가 된다.

기존 연구에서는 범죄추세 변동에 영향을 주는 요인으로 주로 a)경제적 요인과 b)범죄통제적 요인, c)인구적요인, 그리고 d)정치적 요인들을 지목했다. 가장 많이 논의된 요인은 실업률, 빈부격차, 경제성장률과 같은 경제적 요인이다. 특히, 실업률이 범죄에 미치는 영향을 연구한 사례가 많다 (기광도, 2007; 박순진, 2003; 이창근·김의준, 2011; 윤우석, 2010; 최인섭·이상용·기광도, 2000; Cantor & Land, 1985; Chirocos & Bales, 1991; Kleck & Chiricos, 2002). 우리나라에서 실업률과 절도와의 관계를 연구한 것을 살펴보면, 1997년 외환위기로 인해 실업률이 증가하면서 1998년 절도범죄율이 증가했다고 보고하거나 (최인섭 외, 1999), 2000년에 지연되어 나타났다고 보고한 연구가 있었다 (박순진, 2003:112). 반면, 2000년 이후 실업률이 감소하고 1인당 GDP증가율이 높아졌음에도 절도범죄가 증가하는 것을 보고, 실업률이 오히려 절도를 감소시킬 수 있다고 보는 연구도 있다 (이창근·김의준, 2011). 또한 시계열분석을 통해 IMF 경제위기는 절도에 영향을 미치지 못했다고 주장한 연구도 있다 (윤우석, 2010). 이런 혼란에 대해 학자들은 실업과 경제침체가 사회적 긴장을 유발하기 때문에 범죄를 유발하는 효과가 있지만, 반대로 사람들의 외부활동을 축소시키는 등 범죄기회를 줄여주는 효과를 함께 내포하고 있기 때문이라고 해석한다 (Cantor & Land, 1985; Kleck & Chiricos, 2002; 윤우석, 2010).

일부 연구에서는 범죄율에 대한 직접적 통제적 요인으로 경찰관 수, 경찰예산, 또는 검거율의 효과를 검증하였다. 경찰력 강화와 범죄의 관계를 검증한 연구들을 살펴보면, 경찰공무원의 수가 절도 발생률을 유의미하게 낮추었다고 보고하거나 (이창근·김의준, 2011), 같은 맥락에서 경찰 1인당 인구수가 늘면 재산범죄율이 증가한다고 보고하였다 (박성훈·장안식·이재경, 2009). 반면, 경찰력의 정도는 절도율에 영향을 주지 못한다는 연구도 있다 (기광도, 2007). 검거율의 효과를 검증한 연구에서는 절도의 검거율이 절도발생률을 유의미하게 억제한다고 주장하기도 하였다 (이창근·김의준, 2011:44).

인구적 요인의 효과를 검증한 연구도 있다 (기광도, 2003; 이창근·김의준, 2011).

주로 15세에서 24세의 청소년 인구규모의 효과를 측정하였는데, 어떤 연구는 청소년 인구비가 재산범죄에 아무 효과가 없다고 보고했으나 (기광도, 2003), 다른 연구에서는 15세에서 24세 인구규모와 절도범죄 발생율을 검증하면서 다른 변수의 효과를 통제한 후에도 청소년 인구규모가 커질수록 절도범죄 발생률은 감소한다고 보고하였다 (이창근·김의준, 2011:44).

일부 학자는 정치적 상황의 효과를 분석하기도 하였다. 독재정권에서는 여론의 관심을 정치에서 멀어지게 하기 위해 범죄에 대해 엄중한 태도를 견지할 것이라는 가정 하에 실시한 최근 연구에서, 1966년부터 2007년까지 범죄추세를 분석한 결과 실업률, 지니계수, 경찰 1인당 인구수를 통제한 후에도 국가권력이 민주적이고 덜 독재적일수록 재산범죄율이 증가한다고 보고한 바 있다 (박성훈·장안식·이재경, 2009). 같은 맥락에서 1964년부터 2000년까지의 추세를 조사한 연구에서 실업률이나 경찰통제력을 통제한 후에도, 일부 군사정권 시대에는 민주화시기에 비해 다소 재산범죄율 등이 낮았던 것으로 보고했다 (Yoon & Joo, 2005).

안타까운 것은 범죄추세를 연구하면서 형사사법기관, 특히 경찰의 수사기조나 통계정책의 효과는 언급하는 경우조차 드물었다는 것이다. 예외적으로 특정한 시기에 형사사법기관이 엄중한 처벌을 시도하면서 범죄율을 증가시켰다고 주장한 경우가 있고 (기광도, 2007; 박순진, 2003:117), 경찰이 범죄통계 정책으로 인해 공식범죄 통계에 드러난 범죄의 양의 달라질 수 있음을 지적한 경우도 있지만 (이동원, 2006), 그 효과를 본격적으로 분석하지는 않았다.

이런 연구의 불비는 공식범죄통계와 이를 산출하는 경찰에 대해 두 가지를 가졌기 때문으로 보인다. 첫째, 공식범죄통계가 암수범죄로 인해 실제 범죄를 적게 반영하더라도, 경찰의 범죄통계처리 행태가 상당히 안정적이어서 범죄추세 파악에는 문제가 없다고 보는 것이다. 대부분의 학자들이 아예 경찰의 정책을 언급조차 하지 않는 것은 이런 가정을 하고 있기 때문으로 판단된다. 둘째, 범죄통계가 경찰의 범죄수사 정책이나 통계정책에 따라 다소 영향을 받을 수는 있지만, 전체적인 추세를 변화시키거나 다른 경제적, 통제적 요인보다 크지 않을 것이라는 가정이다. 일부 학자들이 경찰정책의 효과를 언급하면서 본격적인 논의를 하지 않은 것은 이렇게 생각했기 때문으로 보인다.

그러나 이런 가정들은 옳다고 보기 어렵다. 경찰은 고도로 중앙집권화 된 조직이기 때문에 경찰청 수뇌부의 정책이 전 조직에 순식간에 완벽하게 전파된다는 점을 간과한 것이다. 더욱이 경찰지휘부는 짧게는 불과 몇 개월 길어도 2년 안에 교체되기 때문에 범죄통계 관리 행태도 청장의 인사이동에 따라 단기간에 바뀌기 쉽다. 특히 살인과 같은 중대한 범죄와 달리 절도 같은 범죄에서는 경찰의 수사재량이 크기 때문에 경찰청의 정책에 따라 범죄통계에 포함되는 사건의 양이 크게 변할 수 있는 것이다. 선행연구의 결과가 혼란스러운 것은 이런 요소를 제대로 고려하지 못한 탓도 크다고 생각한다. 이번 연구는 바로 경찰청의 범죄수사 정책과 범죄통계 관리정책에 따라 절도범죄의 통계가 어떻게 변화해 왔는지를 밝히는 것을 목적으로 한다.

## IV. 연구방법

### 1. 연구방법의 선택

이번 연구에서 공식범죄통계 자체만을 분석하는 것은 적당한 방법이 아니다. 범죄통계는 경찰정책의 결과물일 뿐, 통계만으로는 경찰정책이 구체적으로 어떻게 생성되고 변해 왔는지를 파악할 수 없기 때문이다. 경찰의 정책변화를 알 수 있는 방법은 정책에 대한 내부문서를 찾아 읽거나, 내부 상황을 잘 아는 경찰관들로부터 직접 정보를 듣는 것이 될 것이다.

사실 이 연구는 경찰청의 보도자료를 우연히 접하면서 시작되었다. 2011년 4월 8일 경찰청 형사국에서 발표한 보도자료에서 경찰청은 KICS상에서 구현되는 새로운 통계관리체제 도입과 함께 발생원표 입력을 의무화하고 여죄수사의 비중을 줄여, 절도범죄 등의 검거율이 크게 떨어지고 있다는 파격적인 주장을 하였다. 즉, 경찰이 지금까지 범죄통계 수집정책과 절차가 잘못되었고 이제 이를 바로 잡았다는 것을 공식적으로 발표한 것이다. 이 내용이 충격적이기는 하지만, 보도자료만으로는 그간의 사정이나 계기 등을 알 수 없었다.

여기에 더하여, 우연히 익명의 경찰관으로부터 2000년 이후 절도통계가 변해 온 사유를 내부적으로 보고한 서류를 입수하면서 본격적인 연구를 시작하였다. 이 문건에서는 2000년 “경찰통계 원년의 해” 정책, 2002년 절도 집중단속, 2004년 CIMS의 도입, 2009년 생계침해범죄 집중단속, 2010년 KICS의 도입 등을 절도통계의 주요 변화원인으로 지적하고 있다. 또한 이 내부분건 내용은 그 후 경찰청 KICS계에 근무하는 경찰관이 한국형사정책연구원 소식지에 투고한 논문(나영민, 2011)과도 일치하였다. 사실 2000년의 “범죄통계 원년의 해” 정책이 범죄통계를 상당부분 현실화 했다는 것은 2001년까지 경찰관으로서 근무했던 연구자도 잘 알고 있는 것이었다.

경찰청의 내부분서는 그 자체로도 지금까지 범죄학자들이 파악 못한 범죄통계 생산자들의 내부 시각을 드러냈다는 점에서 크게 평가할 만하지만, 내용이 1-2쪽에 불과해 그것만으로는 정책의 구체적인 정황 등은 파악할 수 없었다. 또한 문서로는 밝히기 곤란한 사항이 남아 있을 가능성도 높을 것이라는 판단이 들었다. 따라서 경찰청의 수사 및 형사정책 변화과정을 소상히 아는 사람들을 만나 심층면접을 통해 그 상세한 내용을 보충하고 확인할 필요가 생겼다. 면접방법은 문헌연구의 중요한 보완책이자 본 연구의 핵심인 것이다. 이런 문헌연구와 면접을 통한 삼각화(triangulation)는 본 연구의 타당도를 높이는데 기여했다고 생각한다.

## 2. 면접대상자 선정 및 면접시행

경찰청에서 볼 때 절도범죄에 대한 수사정책은 형사과, 범죄통계에 대한 정책은 수사과의 소관사항이다. 따라서 형사과나 수사과에서 근무한 경험이 있는 사람들을 면접하기로 결정하였다. 먼저 수사과에서 오래 근무한 경찰관 중에서 개인적으로 친분이 있던 이에게 전화로 간단히 연구의 목적과 내용을 말한 후 면담약속을 정하였다. 되도록 여러 명의 의견을 수렴하는 것이 타당하다고 판단하여, 연구주제에 대한 지식이 있을 것으로 판단되는 경찰관을 대동하도록 부탁하였다. 면접에 응해 준 경찰관들이 범죄통계 관련해 완벽한 대표성을 가진다고 할 수는 없지만 모두 최소 10년에서 20년 이상 경찰로서 일했고, 근무기간의 절반 이상을 수사 분야에서 보낸 관록 있는 경찰관들이었다. 총 3명의 수사 경찰관들과 각각 30분 정도 면담을 하였

고, 미진하게 느껴지는 부분이 있어 추후에 3시간가량 추가 면접을 하였다. 또한 연구가 끝나갈 즈음, 일부 내용을 보완할 필요를 느껴 수사통계 업무를 몇 년간 수행한 경찰관을 만나 1시간에 걸쳐 면접을 진행하였다.

〈표 1〉 면접대상자의 인구사회학적 모습 및 경찰경력

| 연번 | 성별 | 근무처 | 나이  | 경찰 근무기간 |
|----|----|-----|-----|---------|
| A  | 남  | 수사  | 40대 | 20년 이상  |
| B  | 남  | 수사  | 40대 | 20년 이상  |
| C  | 남  | 수사  | 30대 | 10년 이상  |
| D  | 남  | 형사  | 40대 | 15년 이상  |
| E  | 남  | 형사  | 40대 | 20년 이상  |
| F  | 남  | 수사  | 40대 | 20년 이상  |

형사와 경찰관 역시 개인적 지인 중에서 형사 분야에서 근무한 경력이 오래된 사람을 임의로 선택하여 전화로 면접약속을 하였고, 면접 당일에는 한 명의 동료 경찰관과 함께 각각 30-40분간에 걸쳐 면접을 실시하였다. 두 사람이 모두 바빠 추가적인 면접을 하지는 못했고, 면접한 내용을 정리하면서 추가적인 설명이 필요한 부분은 전화로 문의하여 연구를 보완하였다. 형사와 경찰관과 수사과 경찰관들의 면접 내용 중 서로 배치되는 부분은 거의 없었으며 절도범죄를 직접 수사하는 형사와 경찰관들이 범죄정책에 대해서는 좀 더 세부적인 지식을 갖고 있는 것으로 보였다. 연구가 거의 끝날 무렵 우연히 지방경찰청의 수사간부들이 참석한 회의에 참여하게 되었다. 이들과 점심식사를 하면서 지금까지 연구내용을 설명해 보았는데 모두 타당하다는데 동의하였다.

질적 연구에서 기본적으로 지켜야 할 윤리요건은 참여자들의 자발적 동의를 받아야 하고 참여자들에 대한 기밀을 유지해야 한다는 것이다 (Spradly, 2006; 김영천, 2007). 사실 경찰관들에게는 본 연구의 주제와 내용이 상당히 민감한 사안일 수 있다. 아무리 경찰청 형사과에서 공식적으로 기존의 범죄통계 집계방식에 문제가 있었다는 점을 인정했다라도, 과거에 어떤 경찰청장이 구체적으로 어떻게 범죄통계에 영향을 줬는지를 밝히는 것은 경찰관들로서는 불편할 수 있기 때문이다. 따라서 윤

리적 요구사항을 최대한 반영하려고 애썼다. 면접 전에 연구의 목적과 주요내용을 상세히 설명하였고, 명시적이고 자발적인 동의를 얻었다. 또한 면접 후 자료정리를 위해 녹음을 하는 것에도 별도로 동의를 받았다. 한 명이 본인의 신상이 공개되는 것에 걱정을 하여, 어떤 경우에도 신상이 공개되지 않을 것임을 재차 확인시켜 주었다. 이런 점을 감안해 여기서는 이들의 신상정보, 면접시간, 장소는 개략적으로만 설명하였다.

### 3. 분석대상 범죄의 선정

이 연구는 경찰청의 정책변화가 범죄통계, 특히 절도범죄 통계에 어떻게 영향을 주었는지를 주로 분석하고자 한다. 절도를 분석대상으로 하는 이유는 경찰청에서 공식적으로 절도범죄가 경찰 정책에 영향을 많이 받았다고 공포했기 때문이다.

〈표 2〉 1999년 이후 5대 범죄의 발생건수와 검거건수<sup>3)</sup>

| 구 분              |    | 1999    | 2000    | 2001    | 2002    | 2003    | 2004    | 2005    | 2006    | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    |
|------------------|----|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 계                | 발생 | 383,976 | 520,763 | 532,243 | 475,369 | 497,066 | 455,640 | 487,690 | 489,305 | 521,890 | 544,527 | 590,366 | 585,637 |
|                  | 검거 | 349,653 | 385,087 | 396,885 | 400,359 | 399,119 | 363,369 | 354,121 | 354,034 | 386,212 | 407,451 | 485,406 | 415,704 |
| 살인               | 발생 | 976     | 941     | 1,051   | 957     | 998     | 1,083   | 1,061   | 1,073   | 1,111   | 1,109   | 1,374   | 1,251   |
|                  | 검거 | 993     | 955     | 1,076   | 994     | 1,038   | 1,041   | 1,023   | 1,054   | 1,069   | 1,087   | 1,341   | 1,228   |
| 강도               | 발생 | 4,972   | 5,461   | 5,692   | 5,906   | 7,292   | 5,832   | 5,170   | 4,838   | 4,439   | 4,811   | 6,346   | 4,409   |
|                  | 검거 | 4,885   | 4,524   | 4,670   | 5,957   | 7,165   | 4,937   | 4,022   | 4,070   | 3,728   | 4,125   | 5,895   | 3,866   |
| 강간               | 발생 | 6,359   | 6,855   | 6,751   | 6,119   | 6,531   | 6,950   | 7,316   | 8,755   | 8,726   | 9,883   | 10,215  | 18,220  |
|                  | 검거 | 6,164   | 6,139   | 6,021   | 5,522   | 5,899   | 6,321   | 6,441   | 7,936   | 7,796   | 8,654   | 9,167   | 16,104  |
| 폭력 <sup>4)</sup> | 발생 | 282,274 | 333,630 | 338,045 | 283,930 | 294,893 | 286,464 | 285,363 | 281,969 | 295,156 | 305,508 | 315,841 | 292,347 |
|                  | 검거 | 277,296 | 304,905 | 306,341 | 262,293 | 270,097 | 270,515 | 261,910 | 258,518 | 270,840 | 279,927 | 291,232 | 248,538 |
| 절도               | 발생 | 89,395  | 173,876 | 180,704 | 175,457 | 187,352 | 155,311 | 188,780 | 192,670 | 212,458 | 223,216 | 256,590 | 269,410 |
|                  | 검거 | 60,315  | 68,564  | 78,777  | 125,593 | 114,920 | 80,555  | 80,725  | 82,456  | 102,779 | 113,658 | 177,771 | 145,968 |

(출처: 경찰청 「범죄통계」)

3) 2011년 5월 현재 살인 541건, 강도 1,803건, 강간 7,320건, 절도 126,121건, 폭력 116,524건 등 252,309건 발생했다 (경찰청 내부자료).

4) 폭력은 형법상의 폭행, 상해, 체포·감금, 협박, 약취, 유인, 공갈, 손괴와 폭력행위등처벌에관한법을 위반 행위를 합한 것이다

하지만, 다른 이유도 있다. 우선 절도는 우리나라에서 가장 많이 발생한 것으로 기록되는 범죄중의 하나이다. 경찰청의 범죄통계에 따르면 일반 형법범죄 약 100만 건 중 절도가 약 20-25만 건이나 되어, 전체의 20%를 넘게 차지하고 있다. 사실 절도는 폭력, 사기에 이어 세 번째로 많이 기록되는 범죄이며<sup>5)</sup>, 경찰청의 중점관리 대상인 ‘5대 범죄’의 40% 정도를 차지한다 (표2 참조). 이렇게 흔한 범죄이기 때문에 절도통계가 심각하게 왜곡되면 전체 범죄통계가 영향을 받을 수 있는 것이다.

폭력범죄는 가장 많이 발생하는 범죄이기는 하지만, 절도에 비하면 경찰정책에 의해 받는 영향이 상당히 미미하다고 볼 수 있다. 그 이유는 범죄자체의 특성과 형법적 성격이 모두 다르기 때문이다. 폭력은 당사자들의 뜻에 따라 처벌여부가 좌우되는 소위 반의사불벌죄(反意思不罰罪)에 해당하는 경우가 많아 경찰의 의지보다는 당사자들의 합의의사에 의해 공식사건화 된다 (박형민 외, 2010). 그리고 쌍방이 모두 가해자이자 피해자인 “쌍방폭행사건”에서는 통상 당사자가 함께 경찰에 오기 때문에 경찰의 입장에서는 검거에 대한 부담감이 별로 없다. 실제로 경찰의 공식통계에 따르면 폭력범죄의 검거율은 90%를 넘는다 (그림 1 참조).

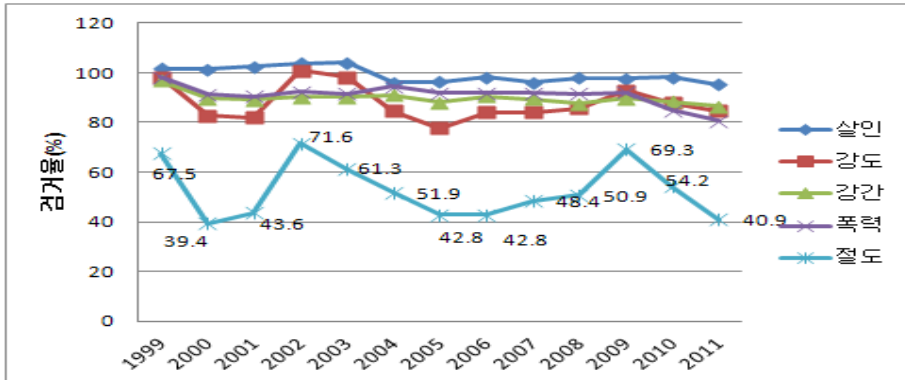
반면 절도는 통상 피해를 입은 후 상당한 시간이 흐른 뒤 피해자가 신고를 하여 경찰이 알게 되는 경우가 많아 가해자를 찾아내기 어렵고 검거하기는 더욱 까다롭다. 그래서 절도, 폭력, 강간 등 ‘거리의 범죄’ 중에 절도의 검거율이 가장 낮을 수밖에 없다<sup>6)</sup> (그림 1 참조). 또한 절도는 폭력에 비하면 범행시점과 검거시점의 차이가 큰 경우가 많고 피해자와 가해자가 함께 경찰에 출두하는 경우도 드물기 때문에 당사자의 합의보다는 경찰의 입건의지에 따라 사건화 되는 경향이 있다. 만일 경찰지휘부에서 범죄 검거율을 높이라고 지시하면, 일선 경찰의 입장에서는 흔하게 발생하면서 가장 검거율이 낮은 절도범죄 통계를 왜곡시키려는 생각을 하기 쉬운 것이다. 예를 들어, 후술하는 바와 같이 검거확률이 거의 없는 범죄라면 아예 사건을 묵살하거나, 평상시에는 선처할 수 있던 소액 절도범도 무조건 공식 처리하는 등의

5) 절도와 폭력 외에 가장 흔하게 처리되는 범죄는 사기로서, 경찰 범죄통계에 따르면 연간 약 20만 건씩 기록되고 있다. 사기의 경우에는 피해자가 경찰서에 고소장을 접수함으로써 수사가 시작되는 경우가 많으며, 고소장을 접수하면 경찰관이 이를 그대로 처리해야 할 뿐만 아니라, 경찰의 활동과 사기사건의 증감과는 별 관계가 없다는 인식이 있기 때문에 경찰의 통계정책에 따른 영향이 적다고 볼 수 있다.

6) 절도 검거율이 다른 거리의 범죄보다 낮은 것은 미국, 영국, 일본 등 세계 각국의 공통현상이다.

방법을 통해 인위적으로 검거율을 부풀릴 수 있는 것이다.

〈그림 1〉 1999년부터 2011년<sup>7)</sup>까지 5대 범죄의 검거율 추이 (출처: 경찰청 「범죄통계」)



절도의 이런 특성은 검거율 추이를 보면 쉽게 파악할 수 있다. 다른 범죄들의 검거율은 80-100% 정도로 진폭이 비교적 적는데 비해 절도 검거율은 적게는 39%(2000년)에서 72%(2002년)까지 거의 두 배의 차이를 보이고 있다. 사실 강도의 검거율 추이도 절도와 거의 유사하지만, 강도의 기록건수가 절도의 2% 수준(약 5천 건)에 불과하고 검거율 변화폭도 상대적으로 적으므로 논의의 초점을 절도에 한정하고자 한다. 이하에서는 이런 절도통계의 변화, 특히 검거율의 움직임이 사회경제적 요인 때문이라기보다는 경찰의 수사정책과 통계정책 때문이라는 것을 상세히 설명하도록 하겠다.

## V. 범죄통계 정책 변경의 효과

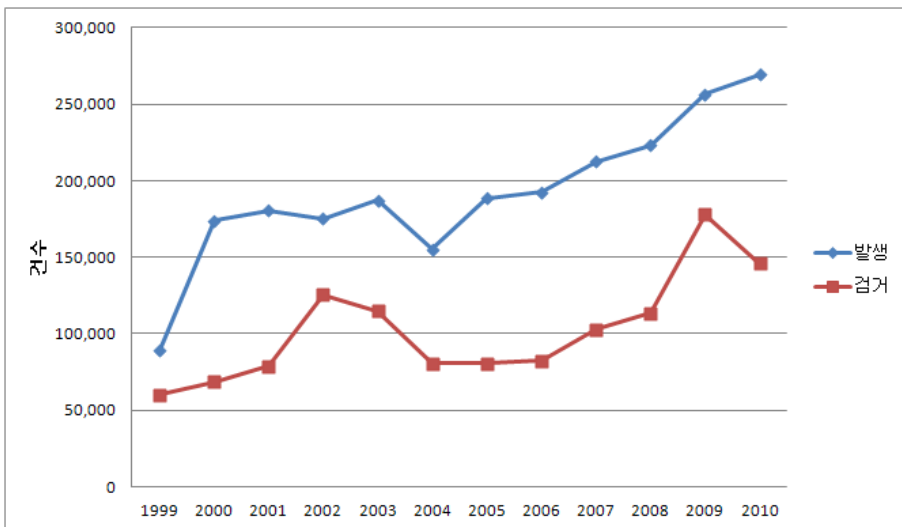
### 1. 11년간의 절도범죄 증감에 대한 설명

〈그림2〉에서 보듯이 2000년 이후 절도발생건수와 검거건수 통계의 추세를 살펴

7) 2011년은 5월까지 통계자료이다.

보면 크게 다섯 번의 전환점이 있었던 것을 확인할 수 있다. 첫 번째 변화는 2000년에 일어난 것으로 그 해 검거건수는 큰 변화 없이 발생건수만 두 배 가까이 증가하면서, 검거율이 절반 가까이 폭락했다. 두 번째 변곡점은 2002년도에 나타나는데, 이때에는 발생건수의 변화가 별로 없는데 검거건수만 폭등하여 검거율이 두 배 가까이 증가하였다. 세 번째 변화는 2004년도 즈음에 나타났는데, 발생건수와 검거건수가 갑자기 폭락한 후, 2005년부터 발생건수는 증가하고 검거건수는 낮게 유지되어 검거율이 4-5% 수준에서 안정화되는 시기로 볼 수 있다. 네 번째 변화는 2007년부터 시작하여 2009년까지 일어났는데, 이 시기엔 발생건수와 검거건수가 모두 증가했지만, 검거건수가 더 많이 늘어나 검거율이 점차 높아졌고, 특히 2009년도엔 그 현상이 두드러졌다. 마지막 변화는 2010년 이후 현재 진행 중인 것으로 발생건수는 증가하지만 검거건수는 감소하여 검거율이 현저하게 감소하고 있다. 이런 통계의 역동적 움직임의 원인을 아래에서 하나씩 설명해 보고자 한다.

〈그림2〉 지난 11년간 절도범죄의 발생 및 검거건수 (출처: 경찰청 「범죄통계」)



본격적인 연구에 앞서 이 연구에서 가장 기본적으로 해결해야 할 의문은 경찰지휘관, 특히 경찰전체를 장악하는 경찰청장의 정책의지에 따라 범죄통계가 변할 수

있느냐는 것이다. 만일 이 조건이 충족되지 않는다면 연구의 의미가 상당부분 반감될 것이다. 면접에 응한 경찰관들은 이런 주장에 동의하였다.

연구자: 통계가 이렇게 정말 청장 의지대로 변할 수가 있다고 생각하시는 거죠?

경찰관 D: 있고도 남죠. 왜냐면...사실 언론이건 국회건, 검거율이 떨어졌으면 사실상 그 전에 경찰활동의 질이 현격하게 떨어지지도 않았음에도 불구하고 숫자가 일단 떨어진 부분 관련해서 경찰을 비난하는 소재로 활용하다 보니까 거기서 자유롭지 못한 경찰이 지휘부는 지휘부대로 일단은 정치적으로 일단 권력에서 자유롭지도 못하고 그러다보니까 대외에서 비난하는 그런 부분들을 피하려고 한다면...아무래도 검거율에 대해서 신경을 쓰고 그러다보면 사실상, 일선서에...너무 과격하게 얘기하는 것 같아서 뭐 하지만.. 왜곡하는 관행을.. 사실상 조작하는 것으로 저도 봅니다.

경찰관 B: (범죄통계에 있어서는)...그 시기에 어떤 청장님이 뭘 시행했나, 그게 더 중요하고요.

경찰관 E: 지휘부의 정책방향에 따라서 (통계가) 많이 영향을 받은 게 사실이고

경찰관 F: 조직 문화 때문에 경찰청장이 어떤 의지, 범죄 통계나, 또는 범죄에 대한 범죄 발생이나 검거에 대한 어떤 의지를 얼마만큼 가지고 있느냐에 따라서 그거에 대해서 이제 지방청장이 또 그에 대해서 종속된 정책을 수립할 수밖에 없고, 또 그에 따라서 경찰서도 움직인다고 하면 또 이제 경찰지휘관의 의지가 가장 영향력을 미친다고 할 수 있고...

### 가. 2000년 이무영청장의 “범죄통계원년의 해” 정책

2000년에 일어난 첫 번째 변화는 당시 경찰청장이던 이무영청장의 “범죄통계 원년의 해” 정책의 효과로 볼 수 있다. 이 청장은 1999년 11월 취임하여, 2001년 11월까지 약 2년간 경찰청장으로 재임하면서 강력한 개혁의지를 갖고 경찰 전 분야에 개혁을 선도<sup>8)</sup>하였는데, 특히 1999년부터 2000년까지 “경찰개혁 1백일 작전”을 지

휘하면서 그 일환으로 “범죄통계 원년의 해”를 선포한 것이 범죄통계에 큰 영향을 미쳤다.

새로운 통계정책의 핵심은 이제까지의 범죄통계는 경찰 스스로 믿을 수 없는 것이라 규정하고, 현실적 범죄통계를 작성하여 치안정책 수립에 기여해 보자는 것이었다 (경찰청 내부자료). 기존에 범죄 발생율은 낮게, 검거율은 높아 보이게 하려고 범죄통계를 조작했던 것에 대한 통렬한 반성 속에서 이뤄진 혁명적인 조치라고 볼 수 있다. 그 당시까지 파출소에서는 경찰관들이 절도사건이 발생한 것을 알게 되어도 피해자를 달래 사건을 접수하지 않거나, 접수하더라도 입건하지 않고 발생통계 원표를 작성하지 않는 것이 거의 관행이었다. 절도가 발생했다고 발생보고를 하면 파출소를 감독하는 경찰서의 방법과장이나 경찰서장들이 순찰을 제대로 못했기 때문이라는 식으로 질책을 했기 때문에 쉬쉬하며 숨기는 일이 잦았다.

경찰관 D: 당시 파출소에서 절도 발생보고 한 건 띄우기가 쉽지 않은 분위기였죠..  
당장 아침에 방법과장(현재의 생활안전과장) 전화 와서 난리치고, 서장도 뭐라고 지적하고...그러니 어찌됐건 (피해자를) 잘 달래서 무마하는 게 상책이었죠.

이제 새로운 정책 하에서 전국의 경찰관들은 검거가능성이 낮은 절도사건도 어느 정도 마음 놓고 보고할 수 있는 분위기가 조성된 것이다. 전술한 범죄통계의 단계 측면에서 보면 이무영청장의 개혁은 주로 접수와 입건단계의 중대한 개혁조치로 볼 수 있다. 면접에 응한 경찰관들은 이무영 청장의 정책이 절도범죄 통계를 현실화하는데 직접 기여했다고 동의하였다.

경찰관 A: 이게 이무영 청장이 되고 나서 현실화할 필요성이 있다는 정책을 표명 하였고, 거기에 따라서 범죄통계의 현실화 조치가 실질적으로 필요하다, 그래서 그 당시에 그 사건 중에 묵살됐던 부분들이 대거 통계에 입력이 됐던 것 같아요. 그 때 입력이 충실해져서 발생이 늘었고, 발생이 늘은

8) 당시 이무영청장은 “생각을 바꾸면 미래가 보인다”는 대명제하에 범죄통계 원년의 해 외에도, 최루탄 없는 원년, 매매춘과의 전쟁, 경찰교육 대개혁 등 다양한 개혁안을 추진하였다.

부분이 검거율 저하로 나타난 부분이고.

경찰관 E: (범죄통계의) 현실화라는 것은 과거에 비현실적이었기 때문에 지금 이제 현실화한다는 얘기기 때문에 과거에 어떤 비현실적인 통계현실을 그대로 다 고백을 하고...

이무영청장의 “범죄통계 원년의 해” 정책의 효과는 실로 엄청났다. 1999년까지 연간 9만여 건 발생한 것으로 기록되던 절도가 2000년 무려 17만 건으로 두 배 가까이 증가한 것으로 드러난 것이다. 반면 검거된 절도사건수는 60,315건에서 68,564건으로 불과 8천 건 밖에 늘지 않았다. 발생사건 수는 두 배나 증가하면서 검거된 사건 수는 거의 그대로였으므로 검거율은 67.5%에서 39.4%로 절반 가까이 하락하였다. 이청장이 재임한 2001년에도 그런 추세는 그대로 이어져, 발생 180,704건, 검거 78,777건으로 검거율은 43.6%에 머물렀다. 이것은 결국 2000년 당시 절도사건 자체가 폭증했다기보다는 그동안 경찰관들이 절도사건의 절반정도만 범죄통계로 기록해 왔다는 것을 보여준 것이다. 만일 절도자체가 큰 폭으로 늘었다면 경찰의 검거능력이 갑자기 형편없이 떨어지지 않는 한 검거건수도 최소한 유사한 수준으로 증가해야 하기 때문이다.

돌이켜보면 이무영청장 시절 범죄통계 정책은 혁신적인 것임에 틀림없지만, 미완의 개혁이라고 볼 수밖에 없다. 지휘관의 의지로 재임당시에는 가시적 성과를 냈지만, 이후에도 효과가 유지될 수 있는 시스템적 변화나 체질개선을 이끌어내지는 못한 것이다. 실패원인 중 하나는 통계 수집방식을 바꾸지 못한 것이었다. 이 시기에 범죄통계의 입력은 종이로 된 범죄통계원표에 사건내용을 기록하는 방식으로 진행되었기 때문에, 전산 프로그램을 통해 범죄통계원표 작성여부나 부정확한 작성여부를 통제할 수 있는 방법이 없었다. 즉, 파출소에서 절도발생보고를 해서 경찰서에서 접수했다고 해도, 경찰서의 통계담당자는 그 사건에 대한 통계원표를 작성하지 않을 수도 있었으며 이를 확인할 방법도 마땅치 않았던 것이다. 따라서 다른 청장이 취임하면서 범죄통계가 과거의 상태로 쉽게 회귀할 수 있었던 것이다.

또한, 이무영청장 재임 시에도 그의 정책이 모든 경찰조직에 두루 전파되었는지 의문이 남는다. 그 당시 절도 검거율이 40%수준이었는데, 이것도 외국의 사례에 비

추어보면 높은 편이다<sup>9)</sup>. 수십 년간 지속된 통계 조작관행이 한순간에 모두 바뀌기를 기대하기는 힘들었다고 보인다. 면접에 응한 경찰관도 당시 일부 경찰관들이 개혁에 저항했음을 증언했다.

경찰관 A: 현실화에 대한 의지는 이무영 청장의 그런 의지였지만, 일선에서는 반응이 여러 가지였잖아요. 그러니까 현실화하자는 주장도 있었지만, 무슨 현실화냐, 그건 이상적이고 현실적으로는 니네 국감자료라든가 이렇게 할 때, 그러면 니네 할 때 다른 곳도 움직여야 할 텐데, 그런 데는 현실화 안 하고 니네만 하면 바보 아니냐, 그런 측면에서 일선에서도 사실은 현실화는 필요하지만 그게 되겠냐는 회의적인 반응과...

#### 나. 이팔호청장의 3대 생활침해범죄와의 소탕정책과 범죄통계의 회귀

2002년 절도범죄통계는 다시 1999년 이전으로 회귀하게 되는데, 이런 변화는 2001년 11월부터 2003년 3월까지 재임한 이팔호 경찰청장의 범죄수사 정책과 범죄통계 정책 때문으로 보인다. 이팔호 청장이 펼친 대표적 정책으로 3대 생활침해범죄, 특히 절도의 척결을 들 수 있다. 그는 취임 직후인 2001년 11월 29일 경찰청에서 전국 지방청장 회의를 통해 형사, 기동수사대, 방범순찰대 등을 대거 동원하여 절도 등 생활침해범죄를 총력 검거하라고 지시하였다<sup>10)</sup>. 그는 아마도 순수한 의도에서 국민들의 생활에 직접적인 영향을 주는 전통적인 범죄를 경찰력을 총동원해 줄여보겠다고 한 것일지 모른다. 하지만, 그는 사실상 범죄통계, 특히 절도범죄통계에 있어서는 과거로 회귀하라고 명령한 것이나 다름이 없었다.

경찰관 D: 이팔호청장님이 부산청장 하실 때부터 '절도 잘 잡는 게 형사고, 절도가 체감치안'<sup>11)</sup>의 핵이다. 서민 체감치안의 핵이다'라고 주창하면서 절도범죄를 검거하는 것이 형사의 책무고 잘 잡는 것이 유능한 형사라는 인식이

9) 미국, 영국, 일본 등의 절도 검거율(해결율)은 통상 17%-30% 정도이다.

10) 연합뉴스. 2001. 11. 29.

11) 치안정책의 성과를 국민들이 실제로 체감하는 치안수준으로 판단하는 방식을 일컫는 경찰용어

가장 최고조에 이르렀을 때가 2002년도예요. 이팔호 청장님은 형사를 오래하셨기 때문에 형사에 대해서 각별한 애착이 있었고 이에 대한 인센티브도 엄청 크게 막 작용을 했기 때문에 2002년도에는 제일 높았죠.

경찰관 E: 이팔호청장님 같은 경우에는 상당히 검거율을 강조를 하셨고, 수치지(안<sup>2)</sup>)을 많이 강조를 했죠. 그래서 단번에 그냥 치안지표가 (달라졌죠)... 그런데 실질적으로 체감치안이 좋아졌느냐, 그런 부분은 몰음표고요, 그 때가 아마 시기적으로도 2002년 월드컵을 앞두고 대외적으로도 치안지표가 좋다는 그런 측면을 강조할 필요성이 있지 않았나, 하는 측면도 있거든요. 아마 2001년 여름 하반기에 그러고 나서 분위기가 확 달라졌어요. 통계의 현실화 부분 자체가 폐기된 정책으로 이팔호 청장 때는 그렇게 됐다, 그런 걸로 얘기가 됐죠.

경찰관 A: 이무영 청장님이 좀 획기적이었던 것 같고, 이팔호 청장님은 기존의 청장님들의 마인드하고 크게 다르지 않았던 것 같고...그 때 기억났던 부분은 지방청별로 검거율이라든가 그런 자료가 아마 산출이 되고, 그런 부분에 대한 강조를 하게 되면, 자동적으로 과거에 기존 관행이 이무영 청장 재임 2년 동안 없어질 수가 없거든요. 재임 동안에 그 눌러 있었던 부분이지, 관행이 다시 살아난 부분이죠. 그러니까 이팔호 청장은 일선의 그런 잠재되었던 그런 부분, 눌렀던 압력을 해제해 버린 거니까, 일선도 올라왔던 거고, 이팔호 청장도 그런 걸 통해서 수치가 좋아지니까 자기의 재임 업적이 될 수 있는 소지도 있고...

기존의 파출소 직원에 형사, 기동수사대, 방법순찰대까지 총동원하여 절도범을 검거하기 위해 노력했다면 분명 보다 많은 절도범을 검거했을 것이다. 실제로 2002년 절도발생건수는 전년도와 다름없는 175,457건으로 보고되었지만, 검거건수는 무려 125,593건으로 전년도에 비해 두 배 가까이 폭증하였다. 결과적으로 검거율은

12) 치안정책의 성과를 범죄발생건수, 검거건수, 검거율과 같은 범죄통계 수치를 기준으로 판단하는 방식을 일컫는 경찰용어

2001년 43.6%에서 2002년 73%로 두 배 가까이 높아졌다. 이 같은 변화는 실제 경찰의 검거건수가 상당히 증가했음을 보여주는 것으로 볼 수도 있다. 다만 이런 지나치게 급격한 절도 검거율의 변화는 통계적 조작도 어느 정도 개입했음을 추측케 한다. 예를 들어, 이렇게 절도검거에 집중하고 있을 때 실적에 얽매인 일선 경찰서장과 파출소장들이 범인을 검거하기 어려운 사건은 묵살할 가능성이 높아지는 것이다.

경찰관 A: 사실 뭐 집중단속기간이라든가 그런 부분 같은 경우는 어느 청장님 때나 다 해 왔던 거지만 그런 부분을 검거실적이라든가 검거율을 강조하는 분위기, 수치치안을 강조하는 분위기가 되어버리면...

경찰관 D: 아무래도 검거율에 대해서 신경을 쓰고 그러다보면 사실상, 일선서에 사실상 너무 과격하게 얘기하는 것 같아서 뭐 하지만.. 왜곡하는 관행을.. 사실상 조작하는 것으로 저도 봅니다.

경찰관 D: (그 이유는) 당근과 채찍 때문입니다.

연구자: 구체적으로요

경찰관 D: 경찰들이 .... 당장 눈앞에 보이는 실적에 따라서 자신의 특진과 ... 그런 성과를 올리는 것이 필요하고 수치로 정해진 것에 도달을 해야 자기들이 승진을 하기 때문에 그런 것들에 인센티브가 주어진다면 전국 경찰이 움직이게 되죠.

연구자: 그럼 채찍 즉 불이익은요?

경찰관 D: 불이익은 뭐 위에서부터 내려오는 뭐 압박이죠... 쉽게 말하면 지구대나 일선 경찰서에 지구대장이라든지 팀장, 형사 팀장이라든지 이런 회의 (범죄 대책회의)를 너무 항상 해가지고 갈구는 거죠 뭐 ... (근무) 나와서 뭐하는 거냐? 이런 식으로 쪼임을 당하는 거죠

또한 2011년 경찰청 보도자료에 따르면 최근까지 경찰에서는 소위 ‘여죄털이’라

는 방식으로 검거율을 높이는 방법을 사용했다는 점이 암시되는데, 이때에는 더 심했다고 볼 수 있다. 여죄털이란 절도범 한 명을 검거하면 그 범인이 그간 저지른 나머지 절도사건, 즉 여죄를 모두 찾아내어 해결하는 방식을 말하는데, 일선 형사들의 입장에서 기왕 검거한 절도범을 취조하여 그가 저지른 다른 사건을 자백하게 하면 검거건수와 검거율을 높게 된다. 원래 형법상 한 건으로 봐야하는 절도사건, 즉 상습절도 같은 경우 마치 별개의 절도사건이 발생하여 각각 검거한 것처럼 기록하면 발생건수가 증가하기는 하지만, 형사에게 중요한 검거건수와 검거율을 더 높일 수 있는 것이다<sup>13)</sup>. 문제는 여죄를 추궁하는 과정에서 자백을 받아내기 위해 가혹행위가 일어날 수 있고<sup>14)</sup> 심지어 그 범인이 저지르지 않은 범죄까지 덮어씌우는 일이 있다는 것이다.

경찰 E: 절도에 대해서는 우선 한 범인을 잡았을 때 줄줄이 사탕처럼 막 여죄를 캐다 논게 관행이었는데요...지금은 많이 개선됐죠.

이팔호청장의 이 같은 절도범죄에 대한 지나친 관심과 그로 인한 통계왜곡은 그의 임기가 종료되면서 상당부분 정상으로 돌아가게 되었다. 2003년 187,352건이던 절도발생건수가 2004년 155,311건으로, 검거건수도 114,920건에서 80,555건으로 약 3만 건씩 동시에 급감하게 되는데, 이는 일선 경찰관들이 3만 건의 절도사건을 추가적으로 검거했거나 검거한 것으로 보고했음을 보여주는 것으로 해석할 수 있다.

#### 다. 최기문청장과 허준영청장의 CIMS의 도입과 정착

2004년부터 2006년까지의 절도통계는 지금까지와 또 다른 양상을 보이게 된다. 절도발생건수는 계속 증가하는데 검거건수는 거의 그대로 유지되어, 검거율이 하락

13) 하지만 이 여죄수사는 통계적 조작이라고 보기 어렵다. 일반적으로 절도범들은 적게는 몇 건 많게는 수백 건까지 저지르는데, 이들이 저지른 개개의 절도사건은 대부분 독립된 시간과 장소에서 별도의 피해자를 대상으로 한 절도사건 들임에도 형법상 상습절도 한 건으로 간주되고 있다. 절도범들의 여죄를 밝혀내어 각 사건이 발생되었고 검거되었다고 통계 처리한 것은 형법상 옳지 않을 수 있지만, 범죄학적으로나 상식적으로 틀리다고 보기는 어려운 것이다.

14) 2010년 발생한 양천경찰서 피의자 가혹행위도 절도피의자에 대한 여죄수사 중 발생했다.

하게 된 것이다. 이런 변화는 우선 2003년 3월 취임한 최기문청장과 뒤를 이어 2005년 1월 취임해 2005년 12월까지 재임한 허준영청장이 절도범죄에 관해서 이팔 호청장 수준의 지나친 관심을 보이지 않았다는 점에 기인한 것으로 보인다. 즉, 전술한 바와 같이 전임 경찰청장의 지나친 압력이 사라지면서 절도범죄통계도 정상으로 회귀한 것으로 볼 수 있다는 것이다. 실제로 최기문 청장의 역점사업은 경찰인사 혁신과 수사권독립이었고,<sup>15)</sup> 허준영청장의 그것은 인권경찰상 정립과 수사구조개혁이었다<sup>16)</sup>. 특히 허준영 청장은 통계치안과 별개로 국민이 피부로 느끼는 체감치안을 향상시켜야 한다며, 범죄통계를 그다지 신뢰하지 않는 태도를 보였다<sup>17)</sup>.

최기문청장 재임 중인 2004년 도입되어 2005년 본격 시행된 CIMS는 절도범죄통계 현실화에 상당히 기여한 것으로 볼 수 있다. CIMS는 1999년 도입한 COMPSTAT(컴스탯)<sup>18)</sup>을 개량한 것으로서, 범죄수사와 관련된 각종 정보의 입력, 관리, 조회 등을 한꺼번에 가능케 한 일종의 수사포탈시스템인데, 경찰청에서는 컴스탯에서 수집한 범죄통계자료와 기존의 원표에 의해 수집하는 범죄통계가 불일치하게 되자 두 자료를 통합하기 위해 도입한 것이다<sup>19)</sup>. 범죄통계를 CIMS라는 시스템에 입력하게 한 정책은 범죄통계에 있어 상당한 변화를 초래하였다. 기존의 범죄통계 혹은 202통계<sup>20)</sup>는 전술한 바와 같이 종이로 된 원표에 기록하는 방식이었기 때문에 정확한 범죄통계 입력여부를 검증할 수 없었는데, 이제 전산프로그램에 범죄통계를 직접 입력함에 따라 통계의 미입력이나 부정확한 입력을 상당부분 통제할 수 있게 되었다. 특히, 중요한 것은 범죄사건을 산정하는 방식이 큰 발전을 이뤘다는 것이다. 기존에는 발생건수의 기준이 되는 발생원표와 검거건수의 기준이 되는 검거원표는 아무런 연계가 없었지만, 이제는 발생원표 1건이 작성되어야만 검거원표도 1건 입력할 수 있도록 바뀐 것이다. 이런 이유 등으로 인해 2004년 155,311건이던 절도발생건수가 CIMS가 정착된 2005년 188,780건으로 3만3천 건 정도 증가했다. 반면 검

15) 한겨레21. 2004. 11. 16.

16) 허준영 경찰청장 이임사. 2005. 12. 30.

17) 허준영 경찰청장 취임사. 2005. 1.

18) 컴스탯은 뉴욕경찰의 범죄통계 실적 관리시스템으로 개발된 것으로 99년 국내에 도입되었음.

19) '범죄통계원표와 컴스탯의 통합운영 및 활용방안'(치안연구소, 2002).

20) 경찰의 범죄통계에 관한 규정이 내무부훈령 202호였다는 점에서 과거 범죄원표로 수집하는 범죄통계를 통상 202통계라고 불렀음.

거건수는 80,555건에서 80,725건으로 거의 같아, 검거율이 51.9%에서 42.8%로 감소하게 된 것이다. 2006년에도 이런 기조가 그대로 유지되어 발생건수 192,670건, 검거건수 82,456건으로 약간 증가했지만, 검거율은 42.8%로 전년도와 같았다.

경찰관 B: 원래 통계는 아시다시피 빨간 종이, 노란 종이 해서 발생, 검거, 피의자 원표 세 개로 하잖아요? 그런데 발생 원표 하나하고 검거원표 세 장 작성해도 뭐 통제할 길이 없잖아요...이 종이를 갖다가 데이터를 어떤 기준 없이 입력하는 거니까...

CIMS가 되면서 검거원표를 작성하려면 애네들은 접수번호에 물려 있어요. 접수번호 하나에 물린 기준은 뭐냐 하면, 접수번호 하나에 발생이 하나예요. 예를 들어서 범죄가 세 건이다, 그러면 접수번호를 세 개 따요... 그러니까 원래 CIMS 전에는 접수번호 개념은 없었는데, (생긴거죠)... 접수번호를 생성해야 하니까 당연히 검거했으면 번호 생성하면 되는데, 발생도 따라서 늘어나는 거죠. 쉽게 말해서 (예전에는) 10건 발생에 20건 검거면 검거율 200%잖아요? 그런데 (CIMS가 도입되고는) 그렇게 못 만들죠, 같은 사건이면. (검거원표) 10건 만들면 여기 (발생원표)도 10건 만들고.

CIMS의 도입이 절도범죄통계의 현실화를 이루는데 상당부분 기여를 한 것은 사실이지만, 그 효과는 제한적이었다. 그 이유는 이런 변화가 경찰청장의 범죄통계에 대한 명확한 정책결정에 의해서 된 것이라고 보기 어려웠고, 더 중요한 것은 여전히 범죄를 접수해도 경찰관이 통계원표를 작성하지 않을 수 있는 허점이 남아있었기 때문이다.

연구자 : 그러면 ... 누가 그렇게 만들었는지 혹시 아세요?

경찰관 B: 아, 제가 봤을 때는 그걸 고려해서 한 게 아니라 시스템 구조가 그렇게 될 수밖에 없었어요, 그건 (검거원표 작성시 발생원표가 반드시 작성되도록 한 것) 그렇게 하지 않으면 (시스템을) 만들 수가 없으니까.

경찰관 B: 이때는 결정적으로 영향을 못 미쳤고요... 이걸 이때는 CIMS를 강제로 쓰기는 했는데요, 아시다시피 이게 통계가 원표통계거든요. 그런데 그 때는 원표통계를 강제하지는 않았어요. CIMS에서는요. 그러니까 CIMS에 저장한다고 해서 별도로 통계를 작성해야 하는 건 아니었거든요...이 때는 실제로 (범죄가 접수되어도) 입력 안하는 사람들도 있었고, 처음이다 보니까 크게 통계하고는 관련이 없었죠.

요약하면 최기문청장과 허준영청장이 재임하던 2004년부터 2006년까지는 경찰청장이 절도범죄 단속에 집착하지 않았고, CIMS라는 범죄통계시스템을 도입하여 발생통계원표 작성단계에서 통계누락을 상당부분 통제하게 되면서 절도통계가 정상수준에 가깝게 유지된 것이라고 볼 수 있다.

#### 라. 이택순, 어청수, 강희락청장의 절도집중단속과 성과주의

2007년부터 2009년까지 다시 절도통계가 구시대로 회귀하는 모습을 보이게 된다. 절도발생건수가 계속 증가하고 검거건수는 더 큰 폭으로 상승하게 되면서, 40%대를 유지하던 검거율이 2009년 무려 69%까지 올라가게 된 것이다. 이런 변화는 기본적으로 2006년 2월 취임한 이택순청장과 뒤이어 2008년 3월 취임한 어청수청장, 그리고 2009년 1월부터 2010년 8월까지 재임한 강희락청장 등이 절도범죄의 단속에 집중한 탓으로 볼 수 있다.

이택순청장은 2007년 5월1일 TSI (Thief Special Investigation) 즉 절도특별수사팀을 발족하였다. 이런 정책결정은 일부 언론에서 5년간 절도범죄의 검거율이 53.9%로서 다른 강력범죄의 검거율 85%보다 크게 낮다고 직접 비판한 것도 한 요인으로 보인다<sup>21)</sup>. 경찰청장의 의지가 명시적으로 표명된 만큼 전국의 경찰관들 특히 형사들은 절도범죄 검거에 주력하지 않을 수 없게 되었다. 더 나아가 절도범 검거에 책임을 지는 형사들이 여죄수사 기법을 사용해서 의도적으로 검거건수와 검거율을 높였다고 보는 지적도 있다. 따라서 이 시기에는 절도의 검거건수와 발생건수가 모두 증가하지만, 특히 검거건수가 조금 더 늘게 되어 검거율도 같이 상향조정되

21) 연합뉴스, 2007. 5. 11.

게 되었다.

경찰관 D: 예 여죄를 밝혀내는 ...그런 것이 아마 2007년에는 많았겠쥬. 근데 그렇게 되면 발생도 늘어나요. 검거도 늘어나지만...

경찰관 C: 예 검거가 늘어나면 발생도 늘어나고, 근데 이제 사실 검거율이나 (그건 아니고)...뭐 이때는 강조가 됐던 것이 절도범 때려잡자였지 제가 생각하기에는,...이제 항상 예방, 예방보다 확실히 단속이 강조가 되면서... 검거가 확연히 늘어났거든요.

경찰관 F: 형사들이 입력을 했는데 보니까 쪼개서 입력한다는 그런 표현을 하는데, 한번 일시에 여러 집을 털었을 경우에 이제 그것을 각 집집별로 피해자 주민별로 다 건수를 나눠버리는 거야 그러면 형사들은 검거건수가 엄청 늘어...

이택순청장의 뒤를 이어 2008년 취임한 어청수청장 역시 절도범죄 수사에 역점을 두었다. 특히 2009년 1월에는 전국에 5,413명으로 구성된 ‘생계침해범죄 대책 추진단’을 발족하여, 강·절도, 조직·사채폭력, 인터넷사기 등을 중점 단속하도록 지시하였다<sup>22)</sup>. 또한 2009년 취임한 강희락청장도 절도단속에 중점을 두었다. 그는 서민경제 활성화를 위한 생계침해범죄 근절대책의 일환으로 2009년 4월1일부터 2개월간 수사경찰 1만8천명을 투입해 강·절도, 조직폭력 등 7개 유형범죄를 집중 단속하도록 지시하였고,<sup>23)</sup> 7월부터는 ‘서민보호 민생치안 대책’을 추진하여 강·절도, 폭력 등의 검거실적을 향상시키도록 하였다<sup>24)</sup>.

경찰관 F: 2008년도 9년도, 이때 계속 경제 안 좋을 때 민생... 그 ... 서민생활 관련 되서 계속 이제 뭐 각종 제도나 이런 거 하면서 경찰은 서민생활법

22) 노컷뉴스. 2009. 1. 6.

23) 파이낸셜뉴스. 2009. 3. 31.

24) 연합뉴스. 2009. 9. 7.

죄 그에 대한 집중적인 단속을 하거든요... 그니까 그게 시점이 언제부터 무르익었는지 모르겠는데 2008년 하반기든 2009년이든 어쨌든 간에 그게 최고 절정기에 달했던 게 2009년도 하반기에 어청수청장님께서 그 만두시기전에 그 전쯤에 생계침해범죄.. 뭐..대책추진단인가 뭐 구성까지 할 정도로 무르익을 정도였고, 그 전에도 스파트 스파트 식으로.. 백일작전도 하고.

이렇게 경찰청장들이 계속해서 절도범죄의 검거실적에 관심을 쏟게 되자, 검거건수는 증가할 수밖에 없었다. 특히 2009년에 절도발생건수는 223,216건에서 256,590건으로 3만3천 건 정도 증가한데 반해 검거건수는 113,658건에서 177,771건으로 무려 6만 건 이상 폭증하게 되었고, 결과적으로 검거율은 2000년 이전 수준인 69.3%에 다다르게 되었다.

절도범죄 단속을 청장이 강조한 것은 2007년부터 계속 되어왔는데 유독 2009년에 이렇게 절도통계가 비정상적으로 움직인 것은, 이때 경찰조직에 성과주의의 영향이 더해졌기 때문으로 보인다. 검거건수 등 정량지표를 통해 일선 경찰관들의 업무성과를 평가하는 성과주의 기조는 그 이전에 시작됐지만, 2009년에 그 적용이 절정에 달해 일선 경찰관들이 절도범죄 검거에 특히 더 매달리게 되었다는 것이다. 또한 여죄수사 기법이 많이 사용된 것도 중요한 이유로 보였다.

경찰관 D: 배경이 사실은.... 근데 이게 저는 다른 조직은 모르겠는데 그땐 다 화두가 성과주의 성과주의...그러다보니까 09년도에 뭐 10년도에 그런 얘기가 나오는 게 ... 자전거 경사.. 자전거 경위<sup>25)</sup> 그런 얘기가 나오지 않습니까. (2009년엔) 성과주의가 좀 많이 과열됐었죠. 어떻게 보면 여기는 성과주의를 처음 이제 본격적으로 도입을 해서 많은 시행착오를 거치면서 양적인 그런 성과에 가장 큰 팽창을 이뤘던 시기가 2009년도다 그렇게 볼 수 있겠고 그래서 그에 대한 큰 반성으로 2009년도에는 절도 여죄수사 관련 돼가지고 그 여러 뭐 법원에서 무죄판결이 난다든지, 안 그러

25) 검거하기 비교적 손쉬운 자전거 절도범을 많이 체포해 경사나 경위로 특진한 경찰관을 일컫는 말

면 양천서 사건 같은 ... 이때부터 시작됐던 사건들이 그런 부작용들이 이때부터 시작을 했었고 2010년도에 그런 부분들이 일부 드러나면서 2010년도엔 그 많이 좀 스스로 자중이 되고...

경찰관 D: 2009년에는 이런 여죄수사 관련해서 비중이 굉장히 가장 굉장히 높았어요. 또 이때부터 해서 여죄수사 관련한 노하우들이 축적이 됐겠죠. 이제 이것이 다 극에 달한 때가 다 이겁니다.

경찰관 E: 이게 그렇게 절도범죄율 검거율이 크게 출렁거렸던 이유는 검거율을 강조하다 보니까... 여죄수사가 높아져서... 2009년도에는 여죄비율이 한 27-9퍼센트 정도.. 금년(2011년)엔 한 18퍼센트..

요약하면, 2007년부터 2009년까지의 시기, 특히 2009년은 경찰청장의 절도범죄에 대한 집중단속정책의 시행, 성과주의 정책의 확산, 그리고 후술한 통계적 보완장치의 미비가 복합적으로 작용하여, 절도의 검거건수와 검거율이 비정상적으로 높아졌던 때로 정리할 수 있다.

#### 마. 2010년 KICS 도입과 조현오 청장의 성과주의 완화

2010년도부터는 최근 몇 년과 반대 방향으로 절도통계가 움직였다. 절도발생건수는 다소 느는데 검거건수가 크게 줄어 검거율이 대폭하락하게 된 것이다. 이렇게 된 가장 큰 이유는 2010년 5월 1일부터 ‘형사사법절차 전자화 촉진법’에 따라 KICS가 범죄통계원표 작성 등 수사업무 전반에 사용되기 시작한 것과 같은 해 8월 취임한 조현오청장이 성과주의의 폐해를 인식하고 이를 개선한 결과로 볼 수 있다.

##### 1) KICS 도입의 효과

KICS의 도입은 범죄통계를 현실에 가깝게 하는 데 크게 기여하였다. 그 효과는 입건누락 방지, 원표작성의무화, 입력일자 현실화 등 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 먼저 지구대와 파출소단계까지 KICS시스템이 보급되면서 입건단계에서 누락되

던 범죄사건 대부분이 범죄통계에 포함되게 되었다. 기존에는 발생사건 증가 및 검거율 하락 등을 우려해서 지구대와 파출소에서 절도사건의 발생보고서를 경찰서에 제출하려고 해도 접수가 거부되는 등 사건이 묵살되는 경우가 일부 있었다. 이제 새 시스템에서는 어디서든 일단 범죄사건을 KICS 접수창에 입력하는 순간 임의로 삭제할 수 없기 때문에, 이런 입건단계에서의 통계누락의 여지가 상당히 축소된 것이다.

경찰관 B: KICS에서 그건(사건을 중도 묵살) 지금 못해요. 일단 입력하면 삭제가 안 되니까. 그래서 직원들이 KICS에 대해서 불만이 많은 거죠. 옛날 같으면 내가 하다가 어느 시점에 끝낼 수 있는데 이젠 끝까지 가게 만드니까... 그걸 삭제하려면 문서 절차를 생활안전과까지 거쳐서 또 수사과에 줘서 결제 받아서 해야 하는데, 그 단계에서 다, 범죄인데 그걸 누가 삭제하라고 중간에 결제해 주겠어요.

더욱 중요한 것은 범죄통계원표 발생단계에서의 개선이다. 사실 2010년 통계개혁의 핵심은 KICS상에서 모든 범죄사건의 통계원표 작성을 의무화했다는 데 있다. 기존에는 범죄사건을 접수하고 입건한 경우에도 범인을 검거하지 못하고 수사를 종결하는 미제사건은 발생통계원표조차 작성하지 않는 경우가 많았다. 경찰관들이 이런 관행을 알면서도 계속 한 것은 미제편철사건에서 통계원표를 입력하지 않으면 발생건수는 줄고 검거율이 상승한 것처럼 보이는 효과가 있었기 때문이다. KICS에서는 일단 접수된 사건은 모두 통계원표를 입력해야 사건을 종결할 수 있도록 시스템이 변경되었기 때문에 이런 악습이 일시에 사라지게 된 것이다.

경찰관 B: (CIMS를 사용할 때도) 우리 내부적으로는 아는 사람들은 (원표작성을) 강제해야 한다, 시스템에서 막아야 한다, 이런 건 있었는데 그건 정책에 반영이 안 되고, 그 다음에 2010년도 5월 10일 KICS가 오픈되면서 그 정책을 결정을 못 하던 걸 그냥 ... 결정을 해 버렸어요.. 원표를 (의무적으로) 입력하도록, 그러니까 제일 큰 게 뭐냐 하면 미제편철할 때, 원표를 안 하면 미제편철을 못 하게 막았어요.

경찰관 C: KICS가 도입되면서 새로 바뀐 게 미제편철이라는 그 부분이거든요. 그 원표 부분인데, 미제편철 부분을 KICS 이전에는 발생원표를 작성하지 않고 미제편철 처리를 한 부분이 KICS 시행 이후로 미제편철사건도 무조건 발생원표를 작성하게 시스템적으로 그걸 의무화시켰어요. 그렇게 되면서 당연히 미제편철이 발생원표에 안 잡혔었으니까, 안 잡히던 게 잡히니까 발생 자체도 분명히 늘었고, 그러면서 검거율 부분은 조금 줄어들었다고 생각이 되는 거고요,

경찰관 A: 지금 KICS 도입 이후에, KICS에 입력된 사건이 통계에 누락되는 것은 제도적으로는 방지를 했죠. 그러다보니까 사실은 급격하게 검거율이 하락한 것으로 나타났죠. 그래서 그런 측면에서는 약간의 다시 이제 반동 같은 것은 있을 수는 있겠지만, KICS 체계를 바꾸지 않는 이상은 현재의 기존 제도가 계속 유지될 것 같고, 그런 부분에서 지금 금년도 예상되는 게 40% 전후, 검거율이 3, 4, 5월 달이 아마 떨어졌지만, 그건 그 동안 밀렸던 부분 자체를 입력해서 한 부분이고, 40% 전후와 금년도의 정상적인 어떤 게, 그게 계속해서 가지 않을까 싶어요.

KICS가 도입되면서 나타난 또 다른 변화는 범죄통계의 입력시점을 현실화했다는 것이다. 이제까지 범죄의 발생일자는 범죄가 실제로 발생한 날짜가 아니라 수사관이 범죄사건의 원표를 작성한 후 관리자가 그 원표를 승인한 날짜였다. 원표를 승인하는 데에도 며칠이 소요될 수 있을 뿐 아니라 많은 경우 수사를 종결하면서 발생, 검거, 피의자원표를 한 번에 작성하는 경우가 많아, 실제 발생일과 원표상 발생일 간 상당한 시간차가 있었다. 2011년 3월부터는 KICS에 사건을 접수하면 1주일 이내에 원표를 입력하도록 경고등 표시를 하는 등의 조치를 취하면서 이런 폐단이 거의 사라지게 되었다.<sup>26)</sup>

경찰관 B: 그리고 결정적으로 2011년 3월 달부터 저희가 또 하나 강화한 게, 아직까지는 여기에 없지만, 3월부터는 1주 이내에 원표를 입력하도록 강제

26) 대부분 접수 10일 이내에 범죄통계원표가 작성되고 있다고 함 (나영민, 2011)

를 했어요... 이게 왜 큰 문제였냐 하면, 연간통계를 보면 저희가 보면 저희는 통계를 두 가지로 뽑을 수 있는데, 발생원표하고 실제 KICS에 있는 데이터가 있는데요, 원표가 승인시점이라는 걸 아시죠? 쉽게 이야기해서 과거에 발생한 사건도 지금 승인하면 지금 발생한 범죄로 잡힌단 거죠. 그래서 원래는 범죄를 KICS에서 데이터 기준으로 보면, 데이터 접수일지로 보면 절도는 이렇게 돼요. 그럼 봄, 가을에 많고 여름, 겨울에 적어요. 그런데 원표로 보면 이게 뒤로 밀려요 (봄, 가을에 적고, 여름, 겨울에 많다). 이게 뭐냐 하면 정책이 엉뚱하게 나온 거죠. 무슨 말인가 하면 형사과에서 이런 정책을 세우잖아요. 크리스마스 되니까 집을 비우니까 절도가 느니까 순찰을 강화해야 한다, 거꾸로 대책이 나간단 말이에요.

경찰관 E: 현실화라는 것은 이제 특히 양적인 현실화 규모의 현실화 누락시키는 것 없이 다 넣겠다. 이런 거 하고 또 시점의 현실화.

KICS의 도입이 범죄통계에 커다란 영향을 주었지만, 이런 결정이 경찰청장 등 수뇌부의 분명한 개혁의지로 인한 것으로 보기는 어려웠다. KICS는 형사사법정보 시스템이란 이름 자체에서 알 수 있듯 법원, 법무부, 검찰, 경찰 등 형사사법기관이 협력하여 범죄사건에 대한 정보를 과학적으로 관리하기 위해 시작된 것이며<sup>27)</sup>, 그 범죄통계에 영향을 주는 세부적인 사항의 결정은 경찰청장의 명시적 지시보다는 실무자들의 판단으로 보이기 때문이다. 다만 경찰청장들도 그런 변혁이 범죄통계에 미치는 영향을 실무자들의 보고를 통해 분명히 인지하고 있었고 그럼에도 이를 승인했다는 점에서 청장들도 통계에 대한 개혁의지가 있었음을 인정해야 한다고 본다.

경찰관 C: (KICS 준비시절) 윗선에서 결정이라는 부분이 어떤 큰 기획이고, 새로운 걸 기획하고 이런 거면, 어떤 고위층의 결정이 굉장히 중요하게 작용하고, 뭐 이런 부분이 있는 것 같아요. 이 부분이, 미제편철이 그냥 단순히 원표를 작성해야 되느냐 말아야 되느냐, 그 부분에 그냥, KICS를 시행

27) KICS사업의 시작은 2005년 검찰의 주도로 시작됐다고 보는 것이 타당하다.

합니다, 그냥 조그마한 하나 정도로 이렇게.

경찰관 C: (청장님이나 지휘부에서) 제가 알기로 그렇게 문제 삼는 건 없고요, 이젠 좀 약간 선제적으로 대응한 부분이 있어서, 어차피 통계라는 게, 형사가 보고를 안 하면 모르는 부분이니까, 보고를 하기 전에 이걸 알고 그에 대한 대책이라든지 다 만들어서 보고를 했기 때문에, 특별히 문제를 제기한다든지 그런 부분은 없었고요,

## 2) 조현오 청장의 성과주의 정책 수정

2010년 8월 취임한 조현오 경찰청장의 경찰관리 정책도 절도통계가 현실화되는 데 일조를 한 것으로 볼 수 있다. 조현오청장은 부산청장, 경기청장, 서울청장을 거치면서 성과주의 혹은 실적주의를 주도적으로 시행했지만, 서울경찰청장으로 근무하던 2010년 2월 일어난 양천서 가혹행위 사건과 2010년 6월 강북경찰서장의 성과주의 공개비판 등을 경험하면서 그 기조의 변화필요성을 절감했을 것이다. 실제로 그는 2010년 8월 경찰청장으로 취임하면서 검거실적에 연연하는 성과주의를 상당 부분 완화 또는 폐기했다<sup>28)</sup>. 또한 절도집중 단속 같은 구태의연한 정책도 폐지 않았다. 덕분에 일선 경찰관들은 업무평가 때문에 사소한 절도범 검거에만 매달리거나<sup>29)</sup>, 여죄수사를 통해 인위적으로 검거건수나 검거율을 부풀릴 필요를 별로 느끼지 않게 된 것이다. 이렇게 볼 때 경찰청장의 성과주의 수정이 절도범죄통계를 정상화하는 데에 직접 기여를 한 것으로 평가할 수 있는 것이다.

경찰관 A: 여죄수사는 상당히 위축될 겁니다. 양천서 사례가 대표적인 케이스고, 검거 건수나 검거율을 강조하던 그런 부분 자체의 정책이 지금 많이 바뀌었습니다. 그래서 여죄 사건에 대한 가점이 그 동안 있어 왔었는데,

28) 조현오청장은 2010년 8월 취임사에서 성과주의의 부작용으로 지적된 “제2, 제3의 양천서 사건은 더 이상 있을 수 없고 있어서도 안 됩니다”라고 다짐하고, “성과주의 역시 여러분이 수궁할 수 있는 수준으로 승화·발전”시키겠다고 말했다.

29) 지역경찰 근무실적 평가항목에서 살인, 강도, 강간 등은 최종과 검거유형에 따라 15-30점을 배점하나, 절도와 기타 범죄는 5-20점을 주도록 하여 절도범만을 검거하지 않도록 조치했고 (뉴시스, 9.22) 2011년 10월부터는 아예 이 점수를 삭제했음 (경찰청 내부문서).

그런 부분도 아마 제도적으로 많이 폐지된 걸로 알고 있어요.

경찰관 F: 또 변화된 게 이제.. 지금은 계량화된 요소가 예전에 백을 논다고 하면은 지금은 한 삼사십 프로밖에 안 되고 있고요. 2009년도나 10년도에 비하면 성과지표에서 양적지표가 차지하는 비율이 삼분의 일(이란 거지요).

정리하면 2010년 이후 현재까지 진행 중인 절도통계의 정상화는 KICS라는 새로운 범죄통계관리시스템의 도입과 조현오청장의 성과주의 기조변경에 따라 이뤄진 것으로 볼 수 있다. KICS의 도입은 미제사건을 새롭게 드러내어 발생건수를 증가시키는 효과를 창출했고, 성과주의의 폐기는 여죄수사와 집중수사 등을 감소시켜 검거건수를 감소시키는 결과를 초래한 것이다. 이런 점이 복합적으로 작용하면서 70%에 육박하던 검거율이 40%선으로 정착되고 있는 것이다.

## 2. 범죄통계의 남은 문제와 미래

2010년 조현오청장 재임 시의 범죄통계 개혁의 효과는 이무영청장 때와 양적으로는 비슷하지만, 질적인 면에서 상당히 다른 것으로 보아야 한다. 결정적인 차이는 이무영청장의 개혁은 청장의 의지에만 의존한 것인 반면, 조현오청장의 개혁은 시스템적으로 보완된 것이라는 점이다. 따라서 이무영청장 직후에는 검거율이 다시 70%가 넘는 식으로 반동이 있을 수 있었지만, 앞으로는 그런 식의 회귀는 KICS 자체를 고의적으로 왜곡시키지 않는 한 일어나기 어려운 것이다.

경찰관 D: 근데 이제는 시스템 적으로도 발생을 그렇게 (왜곡) 할 수가 없을 겁니다.

또한 최근 성과주의 폐해를 가혹하게 경험했기 때문에 절도사범을 집중 단속하여 통계를 인위적으로 부풀리는 정책은 최소한 당분간은 없을 것이란 예측도 할 수 있다. 면접에 응한 경찰관들도 모두 범죄통계의 미래는 밝을 것으로 예상했다.

경찰관 B: (경찰청장의 집중단속) 그런 걸 하면 이제 그전에도 보면 여죄 같은 것 때문에 많이 발생하는 거죠. 경미한 것도, 예를 들면 자전거 도둑맞은 거 그냥 신고 안하다가 그런 게 있으면 또 잡을 수 있고, 그런 게 정책에 따라 많이 좌우되죠, 사실은... 그게 잘못하면 진짜 왜곡이 많이 돼요. 강력한 지시들이, 어차피 밑에서는 그것에 대한 실적을 만들어야 하니까, 편법을 쓸 수밖에 없죠...그러니까 목숨 걸고, 남의 관내까지 잡으러 다니고. (하지만) 이제는 그러지는 않을 것 같아요. 그게 별로 우리 조직에 도움이 안 된다는 걸 아니까.

경찰관 E: 그래서 검거율을 어떤 평가기준으로 내세울 그 평가했던 그 시기에 이런 부작용을 충분히 경험을 했기 때문에 앞으로는 검거율을 평가 기준으로 채우는 그런 일은 없을 것이고.

하지만 일부 경찰관들은 여전히 범죄통계가 경찰지휘관의 정책에 의해서 인위적으로 왜곡될 여지가 남아있음을 지적했다. 시스템적 보완이 아직은 완벽하다고 볼 수 없으며, 경찰지휘관의 영향력이 작용될 소지가 많이 남아 있기 때문이다. 따라서 향후 다시 절도사범 일제 검거지시를 하고 이를 경찰관 개개인으로 업무평가 기준으로 하는 경찰청장이 나타나면 절도통계는 2002년이나 2009년 수준은 아니더라도 과거로 회귀할 수 있다는 것이다.

경찰관 E: 그리고 아무리 시스템적으로 이렇게 됐다손 치더라도 평가를 검거율 검거인원 검거건수 이런 평가를 하면은 아무리 완벽한 시스템을 갖다놔도 분명히 그에 대한 부작용이 다 나올 수 있다...그 파출소에서 접수된 것을 다 입력을 해야 한다고 하지만 아예 접수를 잘 안할 수도 있는 거예요. 그리고 그냥 가지고 뱃들 수도 있고요. 관서장 인사 시즌에 따라서 출령거릴 겁니다.

경찰관 E: 그런 이런 평가 기준. 평가 기준을 어떻게 가져가냐에 따라 굉장히 영향이 크게 그게 가장 큰 영향을 미친다고 보는 거죠

## IV. 나오며

이 연구는 2000년 이후 절도통계의 추세를 사회적, 경제적, 정치적 요인이 아닌 경찰내부의 절도수사 정책과 통계관리 정책의 변화로 설명할 수 있음을 보여주고자 하였다. 경찰청의 내부분서 검토 및 수사와 형사 분야 경찰관들과의 심층면접 등을 통해 분석한 결과, 최근의 절도통계의 움직임은 2000년의 “범죄통계 원년의 해 정책,” 2002년 이팔호청장의 절도집중단속과 수치치안의 강조, 2005년 CIMS의 도입, 2009년 어청수·강희락청장 등의 절도집중단속 및 성과주의의 결합, 그리고 2010년 KICS의 도입과 성과주의 수정 등에 의해 크게 영향을 받았음을 밝혀냈다.

선행연구에서 주로 연구해온 절도범죄 발생건수의 변화를 경찰의 시각에서 설명하면, 2000년의 절도의 폭증은 “범죄통계 원년의 해”정책으로 그동안 묵살했던 절도사건이 대폭 드러난 결과이고, 2004년도의 절도의 감소는 이팔호 청장의 집중단속 정책이 사라지면서 생긴 자연스러운 반동이었다 (표3 참조). 2005년의 절도사건 증가는 CIMS도입으로 인해 검거원표 작성을 위해서 발생원표 입력을 의무화하면서 벌어진 현상이었으며 2007년부터 2009년까지 절도건수의 증가는 이택순, 어청수, 강희락청장의 절도집중단속과 성과주의의 결합으로 생겨난 일이고, 2010년의 절도사건의 상승세는 KICS의 도입으로 인해 미제사건의 발생원표 입력을 의무화하면서 나타난 현상인 것으로 정리할 수 있다.

하지만, 본 연구에서 절도통계의 추세를 제대로 이해하기 위해서는 발생건수는 물론 검거건수와 이 둘의 비율인 검거율의 추이를 같이 살펴야 한다는 점이 명백해졌다 (표3 참고). 실제로 절도통계의 품질여부는 당시의 검거율에 근거해 판단할 수 있었다. 2000년, 2005년, 그리고 2010년처럼 절도통계가 사실에 근접할 때에는 절도발생건수는 증가하면서도 검거건수는 그대로 유지되거나 오히려 감소하여 검거율은 40%선에 머물렀다. 반대로 2002년이나 2009년처럼 절도범죄의 통계치가 현실과 유리될 때에는 발생건수는 전년도와 비슷하게 유지되거나 조금 상승하는데 비해 검거건수만 폭증하여, 결과적으로 검거율이 70%에 육박하게 되었다.

〈표 3〉 2000년 이후 경찰청장의 절도통계관련 정책의 내용과 그 결과

| 경찰청장                           | 절도통계 관련 정책내용        |                    |                  | 절도통계에 나타난 결과 |       |       |
|--------------------------------|---------------------|--------------------|------------------|--------------|-------|-------|
|                                | 정책                  | 개선부분               | 개악부분             | 발생건수         | 검거건수  | 검거율   |
| 2000-2001년<br>이무영              | 범죄통계<br>원년의 해       | 접수,<br>입건          | -                | 대폭 증가        | 그대로   | 대폭 하락 |
| 2002-2003년<br>이팔호              | 절도집중<br>단속          | -                  | 접수,<br>입건,<br>원표 | 그대로          | 대폭 증가 | 대폭 증가 |
| 2004-2006년<br>최기문, 허준영         | CIMS<br>시행          | 원표작성               | -                | 증가           | 그대로   | 하락    |
| 2007-2009년<br>이택순, 강희락,<br>어청수 | 절도집중<br>단속,<br>성과주의 | -                  | 접수,<br>입건,<br>원표 | 증가           | 대폭 증가 | 대폭 증가 |
| 2010-현재<br>조현오                 | KICS,<br>성과주의<br>수정 | 접수,<br>입건,<br>원표작성 | -                | 증가           | 하락    | 대폭 하락 |

절도통계의 품질에 영향을 미친 요소들은 성격상 두 가지로 나뉘볼 수 있었다. 범죄통계의 품질을 향상시키는 요인으로는 CIMS와 KICS 등 통계시스템을 사용하는 것과 이무영청장의 통계정책과 같이 명시적으로 통계의 품질을 제고하도록 지시하는 것이었다. 특히, 통계시스템을 사용하게 되면 프로그램을 통해 잘못된 통계의 수집과 관리행태를 통제할 수 있기 때문에 절도통계를 현실화하는데 크게 기여할 수 있는 것으로 밝혀졌다. 이무영청장의 통계품질제고 노력은 그 자체로 혁명적인 조치이기는 했으나 이런 시스템적 뒷받침이 없어 당대에만 효과를 나타낸 미완의 개혁이 되고 말았다. 반대로 2010년에는 경찰청장의 통계개선에 대한 정책의지가 이무영청장 시절처럼 강력하지 않았음에도 KICS의 정착으로 인해 커다란 진전이 이뤄졌다.

범죄통계의 품질을 저해하는 요소로는 2002년 이팔호청장이나, 2007-2009년까지 이택순, 어청수, 강희락청장 등의 절도범죄 집중단속 정책과, 절도통계에 근거한 성과평가 정책을 들 수 있다. 특히, 2002년도와 2009년도에 절도통계의 왜곡이 심했던 이유는 이 두 요소가 동시에 강하게 작용했기 때문인 것으로 드러났다.

이 연구가 범죄학계와 형사사법시스템에 던지는 시사점은 세 가지 정도이다. 먼저 학술적으로 볼 때, 기존의 많은 범죄추세 분석연구에서 경찰의 수사정책과 통계 정책을 제대로 고려하지 않았던 것은 상당한 결함이라는 것이다. 특히 절도처럼 그 발생양이 크면서 경찰정책의 영향을 크게 받는 범죄의 추세를 조사할 때에는 보다 면밀한 검토가 있어야 할 것으로 보인다. 강도의 경우에도 절도와 매우 유사한 궤적을 보이고 있었으므로 같은 수준의 주의를 요한다. 다만, 살인, 폭력, 강간 등은 발생건수나 검거율의 추이를 볼 때 경찰의 정책에 영향을 덜 받는 것으로 보였다.

이 연구가 찾아낸 또 다른 중요한 사실 중 하나는 그간의 발생 시기 자료가 사실상 모두 잘못됐다는 점이다. 따라서 그간 해온 범죄통계의 계절별 혹은 월별 분석 등은 전면적으로 재검토해야 한다는 것이다. 경찰청에서 2011년 3월부터는 KICS 상에서 발생일자를 바로 잡기 위한 조치를 취했다고 하므로 앞으로는 계절별 추세 분석이나 월별분석 정도는 사실에 가까워 질 것으로 기대할 수 있을 것이다.

마지막 시사점은 경찰개혁의 성공조건에 관한 것이다. 범죄통계라는 하나의 소재를 통해 바라 본 지난 10년간의 경찰의 역사는 개혁과 반개혁의 끊임없는 순환과정으로 이해할 수 있었다. 즉 2000년이나 2005년 개혁이 당시에는 상당한 효과를 창출했지만, 경찰청장이 바뀌면서 다시 과거로 회귀하는 현상이 반복된 것이다. 이런 개혁의 좌초이유는 경찰청장의 의지가 시스템적으로 뒷받침을 충분히 받지 못해 생긴 현상으로 분석됐다. 따라서 향후 경찰개혁을 제대로 성취하기 위해서는 이런 시스템적 보완책을 반드시 마련해야만 한다는 점을 강조하고 싶다.

이 연구가 범죄통계 연구에 도움이 된 점도 있으나 몇 가지 한계도 있음을 고백하고자 한다. 이 연구가 다른 연구와는 달리 절도범죄통계의 영향을 경찰의 정책적 시각에서 설명했다는 것은 기여한 것이지만, 반대로 기존의 연구에서 언급한 요인들의 영향을 함께 분석하지 않은 것은 비슷한 종류의 오류를 범한 것이라고 볼 수 있다. 경찰정책의 효과가 다른 요인들보다 크다고 판단하지만, 그것만으로 절도통계의 변동을 모두 설명했다는 것은 과장일 것이다. 또한 경찰정책의 효과가 절도 외에 강도, 폭력, 살인 등 다른 범죄에 어떻게 나타났는지를 비교분석하는 것도 못다 이룬 과제로 남았다. 향후 학자들이 이런 점에 초점을 맞추어 연구를 진행해 주기를 기대한다.

범죄통계는 범죄학 연구는 물론 형사사법기관들의 치안정책을 형성하는 데 있어 가장 중요한 기초자료이다. 이번 연구를 통해 앞으로 범죄통계가 신뢰할 수 있는 자료로 거듭나기를 희망한다.

## 참고문헌

- 경찰청, 1999-2010. 범죄통계(구 범죄분석 경찰청판).
- 기광도, 2003. 한국의 범죄발생추세에 대한 분석:1964-2000. 형사정책연구. 14(1): 275-312.
- 기광도, 2007. 경찰과 범죄간의 관계분석: 시계열분석을 중심으로. 한국경찰연구. 6(2):257-290.
- 김은경·최수형·박정선, 2009. 2008년 한국의 범죄피해에 관한 조사연구(VI). 서울: 한국형사정책연구원.
- 김준호·이동원, 1991. 범죄통계의 문제점 및 개선방안에 대한 연구. 서울:한국형사연구원
- 김영천, 2007. 질적연구방법론1. 서울:문음사.
- 나영민, 2011. 경찰 형사사법정보시스템 시행 1년과 범죄통계의 개선방향. 한국형사정책연구원 소식지.
- 박성훈·장안식·이재경, 2009. 한국의 사회변동과 범죄 추세, 1966-2007. 사회연구. 18(2):45-72.
- 박순진, 2003. 1990년대 강도 및 절도범죄의 변화추세: 공식통계와 범죄피해조사 결과의 비교. 피해자학연구. 11(1):107-127.
- 박형민·황정인·탁중연, 2010. 폭력범죄의 유형과 특성에 관한 연구. 서울:한국형사정책연구원
- 이동원, 2006. 한국의 범죄동향, 1970-2004:공식통계를 중심으로. 경찰학논총. 1(1):215-252.
- 이창근·김의준, 2011. 범죄발생률과 경기변동 간의 비대칭 구조와 영향요인 분석. 경제연구. 29(1):33-51.
- 윤우석, 2010. 경제위기 상황과 범죄발생의 관계 검증:1995-2005년 실업과 범죄 시계열자료 분석. 한국공안행정학회보. 40:155-187.
- 최인섭·이상용·기광도, 2000. IMF시대에 따른 범죄양상과 대책. 서울:한국형사정책연구원

- 탁종연, 2006. 범죄통계의 진실성:경찰관들의 인식을 중심으로. 한국경찰연구. 5(2):59-80.
- 탁종연·전영실·이희길·심수진, 2008. 국가공식 범죄통계 연구. 대전:통계개발원.
- 황지태, 2009. 공식통계와 범죄피해조사의 상반된 결과에 대한 설명 :범죄 감소의 직접적 요인 설명을 중심으로. 형사정책연구 20(1):279-303.
- 황지태, 2010. 범죄피해율과 공식범죄발생률간의 비교분석 :2008년도 주요범죄 암수추정. 형사정책연구. 21(3):7-51.
- Cantor, D. & Land, C. K. (1985). Unemployment and Crime Rates in the Post-world War II United States : a Theoretical and Empirical Analysis. *American Sociological Review*, 50(3): 317-332.
- Chiricos, G. T. & Bales, D. W. (1991), Unemployment and Punishment : an Empirical assessment. *Criminology*, 29(4): 701-724.
- Hindelang, M. J., Hirschi, T. & J. G. Weis. (1981). *Measuring Delinquency*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Kleck, G. & Chiricos, T. (2002) Unemployment and Property crime : a Target Specific Assessment of Opportunity and Motivation as Mediating Factors. *Criminology*, 40(3): 649-680.
- Menard, S. (1987). Short-Term Trends in Crime and Delinquency: a Comparison of UCR, NCS, and Self-Report data" *Justice Quarterly*, 4:455-474.
- Mosher C.J., Miethe T.D. & D. M. Philips. (2002). *The Mismeasure of Crime*, Sage Publication.
- Spradley, J. P. (2006). *Participant Observation*, 신재영 역. 서울:시그마프레스.
- Sutherland, H. E. & D. R. Cressey. (1947). *Principles of Criminology*, Chicago:J. B. Lippincott Company.

## Impacts of the Police Policy on Theft Statistics

Tark, Jongyeon\*

The purpose of this study was to show the trends of theft statistics since 2000 could be explained not by the social, economic, or political factors but by the changes of theft investigation policy and crime statistics policy. Reviewing the internal documents of the police and the interviews of the veteran police officers revealed that recent trends of the theft statistics were the results of the major policy changes of the police commissioner general.

The first year of crime statistics policy in 2000, intensive crackdown on theft in 2002, introduction of Crime Information Management System or CIMS in 2005, crackdown of theft with performance-based officer evaluation policy in 2009, and introduction of Korean Information System of Criminal-Justice Services or KICS in 2010 were referred to as the major causes of the fluctuation of theft statistics. The research made it clear that in order to fully understand the trends of crime statistics, one should first investigate the transition of the police policy.

❖ Key Word: Crime Statistics, Theft Statistics, Police Policy, CIMS, KICS.

|                                                    |
|----------------------------------------------------|
| 투고일 : 12월 8일 / 심사(수정)일 : 12월 21일 / 게재확정일 : 12월 26일 |
|----------------------------------------------------|

---

\* Assistant Professor Department of Police Administration Hannam University