



2018년 제34집

# 치안논총

# 총 목 차

범죄정보 공개 적정범위에 관한 연구 ..... 1

치안현장 문제해결형 R&D 사업 운영방안 연구 ..... 131





# 범죄정보 공개 적정범위에 관한 연구

## 《 연구진 》

---

연구위원 : 황 문 규 (중부대학교 경찰행정학과 교수)  
연구원 : 황 태 정 (경기대학교 경찰행정학과 교수)  
심 희 섭 (한남대학교 경찰행정학과 교수)

---



# 목 차

|   |    |
|---|----|
| <b>제1장 서론</b> .....                     | 7  |
| 제1절 연구의 필요성 및 목적 .....                  | 7  |
| 제2절 연구의 범위와 방법 .....                    | 10 |
| 제3절 기대효과 및 활용 .....                     | 11 |
| <b>제2장 범죄정보 공개의 의의 및 한계</b> .....       | 12 |
| 제1절 범죄정보의 의의 .....                      | 12 |
| 1. 범죄정보의 개념 .....                       | 12 |
| 2. 범죄정보의 필요성 .....                      | 13 |
| 3. 범죄정보의 유형 .....                       | 14 |
| 제2절 범죄정보 공개의 의의 .....                   | 16 |
| 1. 헌법상 ‘알 권리’로서 정보의 공개 .....            | 16 |
| 2. 정보공개법상 정보공개와 이 연구에서의 정보공개 .....      | 17 |
| 3. 범죄정보 공개의 의의 .....                    | 20 |
| 4. 범죄정보 공개의 필요성 .....                   | 22 |
| 제3절 범죄정보 공개의 현황 .....                   | 24 |
| 1. 경찰의 범죄정보 공개 현황 .....                 | 24 |
| 2. 경찰 이외 검찰 등 그 밖의 기관의 범죄정보 공개 현황 ..... | 29 |
| 제4절 범죄정보 공개의 한계 .....                   | 30 |

|  |           |
|--|-----------|
| 1. 정보공개법에 의한 제한 .....                              | 30        |
| 2. 개인정보보호법에 의한 제한 .....                            | 36        |
| 3. 형사사법절차 전자화 촉진법에 의한 제한 .....                     | 38        |
| 4. 형의 실효 등에 관한 법률에 의한 제한 .....                     | 39        |
| 5. 범죄정보 공개의 실무적 한계 .....                           | 41        |
| <br>   |           |
| <b>제3장 각국의 범죄정보 공개 및 활용에 대한 비교 고찰 .....</b>        | <b>43</b> |
| 제1절 미국의 범죄정보 공개 및 활용 사례 .....                      | 43        |
| 1. 배 경 .....                                       | 44        |
| 2. 지역사회경찰활동 패러다임의 확산과 범죄정보 공개 .....                | 48        |
| 3. 범죄정보의 시민 공개에 대한 찬반론 .....                       | 49        |
| 4. 미국 범죄정보 시민공개 제도 현황 검토 .....                     | 52        |
| 5. 미국 범죄정보 시민공개 가이드라인 .....                        | 65        |
| 6. 미국 범죄정보 시민공개 제도의 시사점 .....                      | 73        |
| 제2절 영국경찰의 범죄정보 공개 및 활용 .....                       | 80        |
| 1. 개 관 .....                                       | 80        |
| 2. 공개대상 범죄정보로서 경찰범죄통계(Police Recorded Crime) ..... | 81        |
| 3. 정보공개 관련 법률 .....                                | 88        |
| 4. 경찰범죄통계(Police Recorded Crime)의 공개 및 활용 .....    | 91        |
| 제3절 프랑스의 범죄정보 공개 및 활용 .....                        | 97        |
| 1. 범죄정보의 개념 .....                                  | 97        |
| 2. 범죄정보기관 .....                                    | 98        |
| 3. 범죄정보의 공개 및 활용실태 .....                           | 99        |

|  |            |
|--|------------|
| 제4절 일본의 범죄정보 공개 및 활용 사례 .....              | 104        |
| 1. 범죄정보지도 .....                            | 104        |
| 2. 피의자에 대한 공개수사 .....                      | 107        |
| 3. 피해자의 인권과 보도의 자유 .....                   | 112        |
| 4. 피의자의 인권과 보도의 자유 .....                   | 113        |
| <b>제4장 범죄정보의 공개 및 활용 방안 .....</b>          | <b>116</b> |
| 제1절 범죄정보 공개·활용의 목표 및 운영전략 .....            | 116        |
| 제2절 범죄정보의 공개 및 활용을 위한 구체적 방안 .....         | 118        |
| 1. 범죄정보의 공개 대상과 방식 .....                   | 118        |
| 2. 범죄지도의 공개와 활용 .....                      | 121        |
| 3. 범죄통계분석결과의 공개와 활용 .....                  | 122        |
| 제3절 범죄정보의 공개·활용을 위한 전담조직 구성 및 운영 .....     | 124        |
| 1. 생활안전기능 중심의 범죄정보 수집·분석·공개 총괄 기능 마련 ..... | 124        |
| 2. 수사기능 중심의 범죄정보 수집·분석·공개 총괄 기능 마련 .....   | 125        |
| 3. 신규 범죄정보 수집·분석·공개 총괄 기능 마련 .....         | 126        |
| <b>참고문헌 .....</b>                          | <b>127</b> |



# 제1장 서론

## 제1절 연구의 필요성 및 목적

지식의 범주에 포함되는 ‘정보’라는 개념은 통상 그 비밀성이 특별히 강조된다. 그래서 정보는 적어도 그 목적이 달성되기 전에 노출되는 순간 정보로서의 가치가 현저히 떨어진다고 생각하는 것이 당연시되고 있다. 따라서 정보의 독점은 정보관리의 생명이나 다름없는 것으로 간주되어왔다. 범죄수사에 관한 단서로 이해되는 범죄정보도 예외는 아니다.

그러나 때로는 정보의 독점이 정보를 활용하는데 커다란 한계로 나타나기도 한다. 2001년 9월 11일 미국 뉴욕에서 발생한 9.11테러사건은 정보의 독점이 가지는 한계를 잘 드러내주었던 대표적인 사례이다. 당시 미국의 정보기관은 각기 개별적으로 테러에 관한 단편적 정보를 가지고 있었지만 이를 상호 공유하지 못하고 독점함으로써 오히려 테러의 발생을 방지하는 결과를 초래했다. 이후 정보기관간 정보공유의 중요성이 강조되었으며, 미국, 독일 등과 같이 이를 시스템화하는 방향으로 조직개편이 이루어지기도 했다.

최근에는 범죄정보에 대한 관련기관간 공유를 넘어 시민들과도 공유하여 범죄정보에 대한 민간부문의 접근을 가능하게 해야 한다는 논의가 적극적으로 이루어지고 있다. 이는 한편으론 범죄정보의 개념이 실무적으로 인식되고 있는 바와 같이 ‘수사를 시작할 수 있는 단서를 입수하는 활동’에 국한되지 않고, 통계적 범죄정보, 범죄행태에 관한 프로파일링 정보 등을 포함하는 보다 다양하고 넓은 개념으로 인식되고 있다는 점에서 더욱 그러하다. 종전에는 범죄정보를 사건해결에 필요한 수사단서의 수집활동으로 보아 포괄적으로 범죄수사활동의 하나로 취급하였기 때문에 범죄정보를 공유하는 등 범죄정보를 별도로 관리할 필

요성을 제대로 인식하지 못했다. 이러한 인식 하에서 범죄정보의 관리는 은밀한 수사활동을 전개하기 위한 비밀성 유지가 우선적으로 고려되었을 뿐이다. 그렇다하더라도 수사단서적 성격이 강한 범죄정보 이외에 범죄의 발생, 검거 등 범죄통계적 자료 등을 범죄정보에서 배제할 이유는 없다. 이러한 자료는 현재 진행 중인 수사활동에는 당장 도움이 되지 않는다 하더라도 사후에 범죄예방적 활동에 매우 유용하다. 특히 최근 정보과학기술의 발달로 자료의 다양한 활용이 가능함에 따라 그 유용성은 더욱 크다고 하겠다. 이러한 범죄정보는 단순히 수사관 개인의 차원을 넘어 별도로 관리해야 할 대상이며, 나아가 그 활용의 가능성을 높일 수 있도록 민간개방 등도 적극적으로 검토할 필요가 있다. 경찰에서 범죄정보 관리부서를 신설하여 범죄정보를 관리하고 있는 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있을 것이다.

다른 한편으로 IT기술 등의 발전으로 빅데이터를 활용하여 예측에 기반한 정책결정의 자료제공이 가능해졌다는 점을 감안할 때, 범죄정보 분야에서 빅데이터를 적극 활용할 필요가 있다는 것이다. 빅데이터의 활용이 데이터의 수집 및 분석을 체계화하여 정확한 현상분석을 토대로 위험징후를 신속히 파악함으로써 위험에 대한 합리적·선제적 대응체계 구축을 가능하게 해주고 있기 때문이다. 게다가 9.11테러를 계기로 사후적 진압 중심의 대응에서 사전예방적 대응으로 범죄대응의 패러다임이 변화하고 있다. 이러한 변화는 범죄분야에서 경찰이 보유하고 있는 범죄정보와 민간부문의 창의와 활력을 결합시켜 주는 빅데이터를 적극적으로 활용하지 않을 수 없게 만들고 있다.

실제로도 범죄정보에 빅데이터를 적극 활용한 사례를 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 2002년 개봉한 영화 ‘마이내리티 리포트’에서 보여지는 범죄예측시스템인 ‘프리크라임(Pre-crime)’시스템이 대표적이다. 이러한 시스템은 실제로 미국 LA에서 활용하고 있는 ‘프레드 폴(PredPol)’, 뉴욕경찰의 ‘DAS(Domain Awareness System)’, 그리고 국내외에서 활용되고 있는 ‘범죄지도(Crime Map)’ 등으로 구체화되고 있다.

이러한 시스템은 그렇지만 빅데이터를 매개로 경찰이 보유하고 있는 범죄정보를 민간부문의 창의와 활력이 결합할 수 있는 환경을 요구한다. 즉, 경찰의

범죄정보에 대한 민간부문의 접근이 가능해야 한다는 것, 즉 범죄정보의 공개를 전제로 한다.

하지만 경찰이 관리하고 있는 대부분의 범죄정보는 개인정보에 관한 인권침해나, 사회에 미치는 영향에 따른 정책적 부담의 우려 등으로 공개되지 않고 있는 실정에 있다. 심지어 사건수사와 직접적 관련성이 없는 범죄통계적 정보에 대해서도 경찰청에서 매년 발간하는 요약자료 형태, 그래서 활용에 있어 매우 제한적인 ‘범죄통계’를 공개하는데 그치고 있다.<sup>1)</sup> 이는 앞서 언급한 바와 같이 미국, 영국 등 주요국가의 경우와 매우 다른 모습이다. 이들 국가의 경우 범죄통계적 정보에 대한 원자료까지 공개하여 민간부문의 다양한 활용을 극대화하고 있다. 즉, 범죄정보의 공개 및 이에 대한 활용은 단순히 국민의 알권리를 충족하는 차원을 넘어 경찰활동에 대한 시민의 자발적인 참여, Community policing 및 이를 통한 범죄예방, 그리고 범죄비용의 감소 등에 기여하는 효과를 거두고 있다.<sup>2)</sup> 그에 반해 우리나라에서는 범죄정보의 공개를 제한함으로써 범죄정보 공개를 통한 다양한 활용의 기회를 살리지 못하고 있는 것이다.

바로 이 점에서 범죄정보의 공개 및 이에 대한 다양한 활용 방안을 고민해 볼 필요가 있다. 다만, 그 과정에서 인권침해 등 범죄정보를 공개하지 못하는 법·제도적 한계가 있다는 점도 간과해서는 안된다. 이러한 배경 하에 본 연구는 경찰이 보유한 범죄정보의 공개여부, 공개한다면 어느 정도로 할 것인지 그리고 개인정보에 관한 인권침해 및 프라이버시권 침해와 어떻게 조화할 것인지 등을 살펴보고자 한다. 또한 범죄정보 공개 및 활용에 적극적인 영국, 미국 등 주요국가의 사례를 살펴보고 우리에게 주는 시사점을 도출할 것이다. 이를 토대로 범죄정보의 공개에 관한 정책적 제언을 하고자 한다.

1) 노성훈/탁종연, 자료공개와 법제도적 개선을 통한 범죄통계 활용 활성화 방안, 한국범죄학 제7권제2호, 2013, 135면.

2) 이혜인, 범죄정보공개와 정책적 효과 -영국의 Open Crime Map이 범죄율 및 부동산 가격에 미친 영향을 중심으로-, 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문, 2015, 19면.

## 제2절 연구의 범위와 방법

본 연구는 범죄정보 공개의 적정범위에 관하여 정책적 제언을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이러한 연구는 기존 문헌과 자료들을 고찰하는 문헌적 연구와 실무상의 운영 실태에 대한 검토로 진행한다. 특히 범죄정보 공개에 대한 실태와 관련해서는 실무를 담당하는 경찰관들과의 면담 및 자문을 실시하는 방법으로 현장을 최대한 반영한다. 또한 미국, 영국, 독일, 일본 등 주요 국가의 사례를 비교법·제도적으로 고찰한다. 이를 통해 연구의 질을 제고함과 동시에 현장 적용이 가능한 완성도 높은 연구결과를 제시하고자 한다.

이 연구는 크게 범죄정보 공개의 필요성, 주요 국가의 사례, 범죄정보의 공개 및 활용 방안 등을 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

먼저, 범죄정보 공개의 필요성을 살펴보고자 한다(제2장). 여기서는 경찰에서 관리하고 있는 범죄정보의 개념, 종류 및 그 특징을 살펴보고, 이러한 범죄정보가 실제 어떻게 활용되고 있는지를 고찰한다. 또한 범죄정보는 ‘왜’ 공개되어야 하는지, 그럼에도 현실적으로 공개되지 못하는 법률적 제약요인은 무엇이며, 실무적으로 어떠한 한계가 있는지를 고찰하고자 한다. 특히 범죄정보의 공개는 치안정보의 혜택을 시민들이 누릴 수 있도록 하는 경찰-시민 쌍방향의 범죄정보 관리·활용 체계를 구축한다는 측면에서 접근한다.

다음으로 미국, 영국 등 주요 국가의 사례를 고찰한다(제3장). 이들 국가에서의 범죄정보 공개 및 활용 추세를 비교법적으로 고찰한다. 특히 각 국가별로 공개되는 범죄정보의 공개대상 및 방식, 구체적 내용, 범죄정보의 활용사례, 이를 담당하는 조직구성 및 운영 등을 고찰한다.

마지막으로 범죄정보의 공개 및 활용 방안에 대해 정책적 제언을 하고자 한다. 여기서는 범죄정보 공개의 적정범위 및 공개대상의 방식과 관련 프로세스를 제시한다. 또한 범죄정보 공개 및 관리 업무 수행에 필요한 전담조직의 구성 및 운영방안을 고민해본다. 아울러, 도출된 공개대상 범죄정보를 공개할 경우 프라이버시권 침해 여부에 대해 법적으로 고찰한다. 이를 토대로 범죄정보의 공개

및 활용을 제도적으로 뒷받침할 수 있도록 법적 근거를 마련하여 제시한다. 범죄정보의 활용방안과 관련하여서는 공개된 범죄정보를 활용한 범죄지도의 제작, 인터넷으로 공개하는 방안, 성범죄자 신상정보 공개제도 및 전자발찌 제도와 연계하는 방안, 그리고 우범자관리제도와 연계하는 방안 등을 검토한다. 아울러, CPTED와 연계하여 지역사회 안전망 구축 차원에서 지역사회 경찰활동 (community policing)을 활성화하는 방안에도 대해서도 살펴본다.

### 제3절 기대효과 및 활용

이 연구는 우선, 범죄정보를 왜 공개해야 하는지, 그리고 공개할 경우 그 적정범위를 제시해 줄 것으로 기대한다.

법제적 측면에서는 범죄정보 공개의 대상 및 범위, 방식 등에 관한 법적 근거를 마련하는 토대를 제공해 줄 것이다.

정책적으로는 빅데이터를 매개로 공개된 범죄정보를 활용하여 합리적·선제적 범죄대응체계를 구축함으로써 범죄예방 및 수사정책의 효용성 및 업무효율성을 증대할 수 있을 것이다. 특히 범죄취약지역을 식별할 수 있고 이를 대상으로 적절한 범죄예방수단을 도입함으로써 범죄율을 감소시키는 있는 정책적 효과를 기대할 수 있다. 또한 범죄지도 등 생활편의 제고를 위한 대국민 치안서비스를 제공하는 효과도 기대된다. 나아가 민간산업 활성화에 기여하는 등 거버넌스적 치안체제의 확립을 통해 시민의 경찰에 대한 인식을 제고하는데 기여할 것이다.

## 제2장 범죄정보 공개의 의의 및 한계

### 제1절 범죄정보의 의의

#### 1. 범죄정보의 개념

범죄정보에 대해 미국의 범죄정보 전문가인 David Carter는 “다양한 경로로 입수된 첩보(information)를 평가하는 분석과정의 생산물로서, 관련된 첩보들을 통합하여 집약적인 꾸러미로 만든 후 문제해결을 위한 과학적인 방법(예를 들면 ‘분석’)들을 사용하여 만들어 낸 범죄현상에 대한 결론이나 예측”으로 정의하고 있다.<sup>3)</sup> Carter에 의하면 범죄정보는 범죄현상에 대한 ‘지식’Knowledge’으로 이해하면서도, 1차적 지식이 아니라 가공의 과정을 거친 지식으로서의 정보(Intelligence)를 의미한다. 즉, 가공되지 않은 1차적 지식을 첩보(Information)로 보아 가공된 2차적 지식으로서의 정보(Intelligence)와 구별하고 있다. UN 마약범죄국(UNODC)에서도 같은 맥락에서 가공되지 않는 원래적 형태의 지식(raw data)을 첩보로, 이러한 첩보에 대해 가공과정을 거쳐 이해가능한, 가치평가가 이루어진, 그리고 출처와 신뢰성의 맥락을 고려한 것을 정보라고 정의하고 있다.<sup>4)</sup> 이는 우리나라뿐만 아니라 CIA나 FBI 등 대부분의 정보기관들도 마찬가지다.

그러나 통상 정보라고 하면 첩보(Information)나 정보(Intelligence)를 뚜렷이 구별하지 않고 양자를 혼합한 개념을 의미한다. 이는 가공의 과정을 거쳤느냐

3) Carter, David L., Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies, United States Department of Justice, November 2004.

4) UNODC, Criminal Intelligence: Manual for Analysts, 2011, 9면.

여부는 사실 정보수집의 주체가 특정한 목적을 가지고 수집을 하기 때문에 수집된 그 순간 이미 어느 정도의 가공과정을 거친 것으로 보아도 무방하기 때문에 굳이 첩보와 정보를 구별할 필요는 없을 것이다.

이 연구에서도 범죄첩보를 포함한 넓은 의미의 범죄정보를 사용하고, 첩보와 정보의 개념을 구별하지 않는다. 따라서 이 연구에서의 범죄정보에는 경찰에서 수집한 범죄와 관련한 모든 지식이 포함되는 것으로 이해하고자 한다. 그렇다면 이 연구에서 다루고자 하는 범죄정보는 이미 발생한 범죄와 관련한 사실 그 자체(예컨대, 범죄일시, 장소 등)뿐만 아니라 그와 관련된 사항, 예컨대 범죄인의 외모, 성격, 인간관계 등 범죄인의 인적정보, 그리고 범죄피해자의 인적정보, 나아가 참고인의 인적정보까지도 포함하는 포괄적 의미로 파악하고자 한다.

## 2. 범죄정보의 필요성

그러면 범죄정보가 필요한 이유는 무엇인가. 범죄정보를 수집하는 이유는 범죄에 효율적·효과적으로 대응하기 위한 것이다. 여기서 범죄대응은 이미 발생한 범죄를 수사하기 위한 경우와 아직 발생하지 않은 범죄에 대한 예방의 경우까지를 포함한다. 그런 점에서 범죄정보는 단지 현재 진행되고 있는 수사의 해결을 위한 초단기적 관점에서뿐만 아니라 중장기적 경찰활동의 전략을 수립하는데 있어서도 중요한 역할을 한다. 국제범죄분석가협회(The International Association of Crime Analysts)에서도 같은 맥락에서 범죄정보를 통해 다음과 같은 범죄대응의 효과를 기대할 수 있다고 설명하고 있다.<sup>5)</sup>

- 범죄의 해결
- 미래 범죄를 예방하기 위한 효과적인 전략과 전술의 개발
- 범법자의 발견과 검거

5) The International Association of Crime Analysts, 2011(이웅혁 외, 선진국의 사이버범죄 정보분석제도 도입방안, 치안정책연구소, 2012, 22면에서 재인용).

- 범법자의 기소
- 안전과 삶의 질의 향상
- 내부적 운용(operations)의 최적화
- 순찰과 범죄수사의 우선순위 결정
- 고질적 문제의 발견과 해결
- 자원 할당
- 장래 필요 자원에 대한 계획 수립
- 효과적인 정책의 입안
- 공중에 대한 교육

### 3. 범죄정보의 유형

범죄정보는 그 수집목적, 수집의 시기 또는 활용의 단계 등에 따라 매우 다양한 유형으로 구분된다. 예컨대, 범죄정보의 수집목적이 정보수집 주체의 장기적 목표에 초점을 맞추었다면 전략정보(형사정책 또는 치안정책), 중단기적 목표를 위한 것이라면 전술정보(수사에 필요한 인적·물적자원의 활용 등), 작전정보(현안 수사)로 구분할 수 있다. 또한 범죄정보의 활용단계에 따라, 예컨대 범죄가 발생하기 이전에 수사(내사 포함)에 착수 또는 그 발생의 방지를 위한 단계에서 수집된 것이냐, 아니면 이미 발생한 범죄를 수사하기 위한 단계, 그리고 발생한 범죄사건을 통계적으로 정리하여 사후 활용하기 위한 단계에서 수집된 것이냐에 따라서도 구분할 수 있다. 이러한 방식에 따르면 범죄정보는 범죄단서정보, 범죄수사정보, 범죄통계(데이터)정보 등으로 구분된다. 여기서도 범죄수사정보를 다시 범죄사건에 관한 정보와 범죄자들의 행태를 분석한 범죄행태에 관한 정보로 구분할 수 있다. 이동환·표창원의 연구에서는 이와 같은 방식으로 다음과 같이 범죄정보의 유형을 정리·설명하고 있다<sup>6)</sup>:

6) 이동환·표창원, 범죄정보의 수집 및 분석 체계화 방안, 한국형사정책연구원, 2005, 22-23면.

「범죄데이터정보란 범죄통계, 수사자료, 범죄기록 등 과거의 형사절차가 진행된 결과 생성된 범죄정보를 말한다. 즉, 보통 현재 경찰의 경찰종합정보 시스템 안에서 작동되는 범죄정보인데 이는 수집, 분석된 정보의 관리와 활용체계이다. 경찰에서 타 부처 일반 정보와 범죄의 진압, 검거 과정과 결과에 따라 축적된 정보, 즉 과거 정보를 현재와 미래에 다시 범죄의 예방과 진압, 검거과정에 활용하는 범죄정보를 말한다. 주민, 차적, 전과 등 각종 검색과 조회, 범죄통계, 수법범죄 조회, 지문검색, 은행 계좌정보, 공중전화 설치정보 등이다.」

「범죄수사정보는 구체적인 범죄혐의에 직면하여 형사절차범위안의 감청, 계좌추적, 프로파일링기법, 범죄분석, 현장 감식 등의 수사에 필요한 정보의 수집과 분석, 활용을 말한다. 즉, 어떤 구체적인 범죄발생에 따라 사건해결을 위해 필요하거나, 또는 수사 절차상 내사 또는 입건 이상의 단계에서 범죄증거를 수집분석하고 확보하는데 필요한 범죄정보를 말한다. 현재의 정보에 대한 현재의 활용이라는 특성이 있다. 아울러 구체적인 사건진행에 따라 그 수집범위와 목적이 분명하다는 특징이 있다. 기존 범죄데이터정보를 이용하기도 하나 그 주된 정보는 특정된 사건에 대한 구체적 정보의 수집이다. 수법공조수사에 의한 수배, 프로파일링과 같은 범죄분석, 현장 감식, CCTV 판독, 거짓말 탐지기 운용, 족·흔적 감정 등의 사건해결에 필요한 범죄정보 수집활동과 내사와 수사에 필요한 감청, 촬영, 정보원 운영, 공작원 운영 등을 말한다.」

「범죄단서정보란 경찰이 독자적으로 범죄를 예방하거나, 수사절차상 내사와 수사에 진입하기 위한 단초, 즉 수사단서를 확보하고 경찰인지사건으로 수사하기 위해 수집하는 범죄정보를 말한다. 이는 현재의 정보 수집을 내사나 수사란 미래의 활동을 염두에 두고 있는 개념이라고 할 수 있다.」

본 연구에서도 이러한 범죄정보의 유형을 대상으로 어떠한 유형에 대해 공개·활용할 것인지를 살펴보고자 한다.

## 제2절 범죄정보 공개의 의의

### 1. 헌법상 ‘알 권리’로서 정보의 공개

정보의 공개는 헌법상 알 권리의 문제와 관련되어 있다. 그러나 우리 헌법에 서 알 권리에 관하여 명문으로 규정하고 있지는 않다. 그럼에도 알 권리를 헌법 적으로 보장되는 기본권으로 이해하는데 이론이 없다. 헌법재판소에서도 알 권 리는 “정보에의 접근·수집·처리의 자유”라고 규정하면서, 헌법 제21조의 언론의 자유에서 직접 도출되는 기본권이라는 점을 분명히 하고 있다<sup>7)</sup>:

「우리나라는 헌법 제21조에 언론출판의 자유 즉 표현의 자유를 규정하고 있는데, 이 자유는 전통적으로는 사상 또는 의견의 자유로운 표명(발표의 자유)과 그것을 전파할 자유(전달의 자유)를 의미하는 것으로서, 개인이 인간으로서의 존엄과 가치를 유지하고 행복을 추구하며 국민주권을 실현하는데 필수불가결한 것으로 오늘날 민주국가에서 국민이 갖는 가장 중요한 기본권의 하나로 인식되고 있는 것이다. 그런데 사상 또는 의견의 자유로운 표명은 자유로운 의사의 형성을 전제로 하는데, 자유로운 의사의 형성은 충분한 정보에의 접근이 보장됨으로써 비로소 가능한 것이며/ 다른 한편으로 자유로운 표명은 자유로운 수용 또는 접수와 불가분의 관계에 있다고 할 것이다. 그러한 의미에서 정보에의 접근·수집·처리의 자유 즉 “알 권리”는 표현의 자유에 당연히 포함되는 것으로 보아야 하는 것이다. 이와 관련하여 인권에 관한 세계선언 제19조는 “모든 사람은 모든 수단에 의하여 국경을 초월하여 정보와 사상을 탐구하거나 입수 또는 전달할 자유를 갖는다”라고 하여 소위 “알 권리”를 명시하고 있는 것이다.」

헌법에서 이러한 알 권리를 보장하는 것은 한편으론 소극적 의무로서 시민 개인이 공적 성격의 정보에 접근·수집·처리하는 것을 국가가 방해해서는 안되

7) 헌법재판소 1989. 9. 4. 선고 88헌마22 전원재판부.

는 것을 의미한다. 이를 구체적으로 ‘자유권으로서의 알 권리’라고 한다. 이를 통해 시민은 국가의 방해를 받지 않고 누구에게나 접근이 허용되는 정보원, 예컨대 인터넷, 신문, 잡지, 방송 등에게서 자유롭게 정보를 얻을 권리를 행사할 수 있게 된다.<sup>8)</sup> 그러나 자유권으로서의 알 권리는 일반적으로 접근할 수 없는 정보원, 특히 국가기관이 보유·관리하고 있는 자료나 DB에 대한 정보제공을 요구할 권리까지 부여하고 있는 것은 아니다.<sup>9)</sup>

국가에 대해 정보제공을 요구할 권리는 헌법상 알 권리의 다른 측면에서 찾을 수 있다. 즉, 국가는 시민의 헌법상 알 권리가 충실히 실현될 수 있도록 적극적인 조치를 취해야 한다. 이를 알 권리의 핵심적 내용으로 ‘청구권으로서의 알 권리’라고 한다. 개인은 이를 근거로 국가기관이 보유·관리하는 정보에 대해 정보공개를 요구할 수 있는 권리, 즉 ‘정보공개청구권’을 부여받는다. 또한 이 헌법상의 권리는 헌법재판소에 따르면 구체적인 법률의 제정이 뒷받침되지 않더라도 헌법에 의해 직접 실현될 수 있는 권리임을 인정했다.<sup>10)</sup> 하지만 시민 개인이 국가기관에게 보유·관리하고 있는 정보를 공개해라고 요구하기 위해서는 어떠한 절차와 방식으로 어디까지 요구할 수 있는지를 정해놓은 법률이 요구된다. 이에 국회는 1996년 12월 31일 국가에 대한 정보공개를 요구할 수 있는 요건과 절차를 정한 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 ‘정보공개법’이라 한다)을 제정하였으며, 이 법은 1998년 1월 1일부터 현재까지 시행 중에 있다.

## 2. 정보공개법상 정보공개와 이 연구에서의 정보공개

정보공개법에서는 헌법상 청구권으로서의 알 권리를 구체화하여 정보공개제도를 명문화하고 있다. 이에 따라 국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관, 그밖

8) 이인호, “알 권리와 정보공개청구”, 미디어와 법(문재완 외 15인), 커뮤니케이션북스, 2017, 156면.

9) 이인호, 위의 글, 160면.

10) 헌법재판소 1989. 9. 4. 선고 88헌마22 전원재판부.

에 공공기관은 보유 또는 관리하고 있는 정보에 대해 시민의 공개청구가 있으면 이를 공개하거나, 자발적으로 또는 법령에 의하여 보유하고 있는 정보를 배포 또는 공표 등의 방법으로 제공하여야 한다.

이러한 정보공개제도는 다음과 같은 이유에서 그 필요성을 찾을 수 있다. 첫째, 국정에 관한 광범위하면서도 정확한 정보에 대한 접근의 보장을 통해 주권자인 국민이 올바른 정치적 의사를 형성하고 여론을 형성할 수 있는 국민주권주의를 실질적으로 보장하고, 둘째, 헌법상 국민의 알 권리를 보장하고, 셋째, 정책 추진과정의 투명한 공개를 통한 정책결정의 정당성 확보와 책임행정을 구현할 수 있다. 넷째, 재산권으로서의 가치가 큰 정보, 특히 공공기관이 업무수행과정에서 생산했거나 취득한 다양한 정보들을 국민들에게 균등하게 배분할 필요성에 부합할 수 있다. 다섯째, 업무수행 과정에 결과에 대한 국민들의 감시와 비판을 제도화함으로써 공직의 부정부패 및 비리를 방지하는 효과를 거둘 수 있다.<sup>11)</sup> 그렇지만 그 운용에 있어 프라이버시 및 개인정보와의 강한 충돌, 비용 및 업무처리 인원의 증대, 범죄 실행 및 수사방해 목적의 정보청구, 정보 접근 능력에 따른 형평성 문제 등의 부작용을 간과하기는 어렵다.<sup>12)</sup>

시민이 정보공개를 청구할 수 있는 대상 공공기관에는 국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관, 그 밖에 대통령령이 정하는 기관 등이 있다(정보공개법 제2조 및 그 시행령 제2조).

그리고 공개대상이 되는 정보는 공공기관이 보유·관리하고 있는 정보, 즉 “공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 그 밖에 이에 준하는 매체 등에 기록된 사항”을 말한다(정보공개법 제2조). 그러나 전자적 형태로 보유·관리되는 정보의 경우에는 “공개청구를 받은 공공기관이 공개청구 대상 정보의 기초 자료를 전자적 형태로 보유·관리하고 있고, 당해 기관에서 통상 사용되는 컴퓨터 하드웨어 및 소프트웨어와 기술적 전문 지식을 사용하여 그 기초 자료를 검색하여 청구인이 구하는 대로 편집할 수 있으며, 그러한 작업이 당해 컴퓨터 시스템 운용에 별다른 지장을 초

11) 안전행정부, 정보공개편람, 2013. 6., 7면.

12) 임규철, 정보공개제도의 몇 가지 문제, 인권과 정의 Vol. 375., 2007, 102면.

래하지 아니한다면 그 공공기관이 공개청구 대상정보를 보유·관리하고 있는 것으로 볼 수 있고, 이러한 경우에 기초자료를 검색·편집하는 것은 새로운 정보의 생산 또는 가공에 해당하지 않는다.”<sup>13)</sup>

하지만 국가기관 등 공공기관은 공개요구를 받은 모든 정보를 공개하여야 하는 것은 아니다. 정보공개법 제9조에서는 비공개 대상 정보를 후술하는 바와 같이 8가지 유형으로 규정하고 있기 때문이다. 그럼에도 정보공개법은 정보공개를 원칙으로 하고 있기 때문에 비공개 대상 정보에 해당하는지 여부에 대해서는 엄격히 해석하고 있다. 실제로 법원은 비공개 대상 정보에 해당하는지 여부에 대한 공공기관의 결정에 대해 공공기관으로 하여금 그 판단 근거가 무엇인지를 구체적으로 제시하고 이를 입증하도록 하고 있다. 또한 비공개 사유를 심사함에 있어서도 비공개로 결정된 정보가 법률이 정하는 보호 법익에 관련된 정보인지를 우선 심사한다. 그 다음에 비공개의 이익, 즉 국가안전보장, 법집행의 공정성, 업무수행의 공정성, 사생활 보호, 영업상의 비밀 보호 등이 공개의 이익보다 현저히 큰 지에 관한 이익형량 심사를 한다. 만약 공공기관의 비공개 결정이 2단계의 심사를 통과하지 못하면, 그 결정은 위법한 것으로 평가된다.<sup>14)</sup>

여기서 간과해서는 안되는 것은 위에서 살펴본 정보공개법상 정보공개는 본 연구에서 다루고 있는 정보공개와는 구별되어야 한다. 양자는 궁극적으로 국민의 알권리를 보장하고자 한다는 점에서는 큰 차이가 없으나, 정보공개법상 정보공개는 공개청구를 요건으로 하고, 공개되는 정보도 청구된 정보로 제한되고, 공개된 정보에 접근할 수 있는 대상도 정보공개청구를 한 사람으로 제한된다. 반면 본 연구에서의 정보공개는 정보공개법상 정보공개의 차원을 넘어 경찰에서 보유하고 있는 정보를 자발적으로 일반 시민들에게 공개하는 것을 의미한다. 때문에 정보공개법상 정보공개와는 달리 본 연구에서 다루고자 하는 정보공개에서는 경찰이 보유하고 있는 정보를 어느 정도 수준까지 공개할 것인지가 문제된다.

13) 대법원, 2010. 2. 11. 선고, 2009두6001 판결.

14) 이인호, 앞의 글, 172면.

### 3. 범죄정보 공개의 의의

범죄에 대한 정보를 공개한다는 것은 무엇을 의미하는가. 첫째, 시민의 알권리를 보장하기 위한 국가의 기본적인 의무를 이행하는 것이다. 이를 위해 경찰은 한편으론 정보공개법에 따라 시민의 공개청구가 있는 범죄정보에 대해 법에서 허용하는 범위 내에서 공개한다. 이 경우의 범죄정보공개는 비자발적이다. 따라서 제공해야 할 정보의 범위도 공개청구된 정보의 범위에서 크게 벗어나기 어렵다. 또한 정보도 공개청구한 사람에 대해서만 공개된다. 정보공개에 따른 효과가 그만큼 제한적일 수밖에 없다.

다른 한편으론 경찰은 정보공개에의 청구가 없는 경우에도 자발적으로 또는 법령에 근거하여 보유하고 있는 범죄정보를 스스로 배포하거나 공표할 수 있다. 실제로 경찰청에서는 전체범죄와 검거 추세, 주요 지표범죄의 발생 추세, 최종별 발생·검거·처리 관련 통계, 범죄자·피해자의 특성 등의 범죄통계자료를 매년 책자(‘범죄통계’) 형태로 발간함과 동시에 인터넷홈페이지를 통해 pdf파일 또는 엑셀파일 형태로 제공하고 있다.

이 경우 범죄정보 제공의 범위를 어느 정도 수준까지 정할 것인지가 문제된다. 그런데 정보공개에의 적정범위의 문제는 공개되는 정보가 얼마나 정확하고 가치있는가와 관련되어 있다. 예컨대, 정보를 공개해야 하는 경우라면 정보가 정확하고 가치있다면 가능한 한 많은 정보를 공개할 것이다. 그러나 그렇지 못한 정보라면 가능한 공개의 범위를 줄이려고 할 것이다. 또한 아무리 많은 정보를 공개하더라도 정보의 정확성이 떨어져 이를 접하는 시민에게 가치가 없다면 정보를 굳이 공개할 이유를 찾지 못할 것이다. 실제로 현재 경찰에서 범죄통계정보에 한해 범죄정보를 공개하고 있지만, 공개의 범위가 매우 제한적이다. 이는 바로 ‘범죄통계자료의 품질에 대한 확신의 결여’이라는 지적이 있는데<sup>15)</sup>, 그만큼 정보의 효용가치에 한계가 있다는 것을 의미함과 동시에 그 때문에 정보공개에의 범위를 줄일 수밖에 없음을 말해준다. 따라서 자발적으로 범죄정보를 공개

15) 노성훈·탁종민, 앞의 글, 155면.

하려는 경우 정보에 대한 품질제고가 뒷받침되어야 한다.

둘째, 범죄정보공개는 경찰활동의 책임성을 강화시킬 수 있다.<sup>16)</sup> 범죄의 발생, 대응 및 처리에 관한 통계적 범죄정보의 공개는 시민들에게 자신의 생활반경에서 얼마나 많은 범죄가 발생하고, 이에 대해 경찰이 어떻게 대응했는지를 알 수 있게 해준다. 달리 표현하자면, 범죄정보의 공개는 시민들에게 경찰활동의 실적을 알려줌으로써 경찰활동을 평가할 수 있는 계기를 마련해준다. 경찰은 시민들의 평가를 의식하지 않을 수 없고, 그래서 범죄대응에 더욱 더 많은 관심을 가지게 될 것이다. 또한 시민들은 경찰활동과 거기에 투입되는 예산을 비교 평가할 것이다. 예컨대, 범죄율이 높은 것이 경찰활동에 대한 낮은 예산에 기인하는 것이라면 추가적 예산의 투입을 요구할 것이다. 반대로 예산을 충분히 투입했음에도 범죄율이 높다면, 비용 대비 효과성이 낮은 것이므로 경찰활동의 효율성·효과성 제고를 위한 경찰개혁으로 이어질 것이다. 이러한 범죄정보공개는 자연스럽게 경찰활동에 대한 모니터링과 평가로 이어지게 되고 결국은 경찰의 책임성 강화를 도모하게 된다.

셋째, 경찰의 치안정책에 대한 시민들의 참여를 도모함으로써 치안정책의 효과를 제고할 수 있다. 범죄정보를 공개함으로써 시민들에게 범죄문제를 이해하고 경찰과 함께 범죄대응에 나설 수 있는 참여기회를 제공한다. 예컨대, 범죄율이 높은 지역주민들의 경우 또는 범죄다발지역을 인지한 시민들은 범죄피해자가 되지 않기 위한 노력을 자신이 할 수 있는 범위 내에서 기울일 것이다. 또한 해당 지방자치단체에 범죄율을 낮출 수 있는 각종 조치를 취해줄 것을 요구할 것이다. 이처럼 범죄에 대한 관심은 범죄예방의 효과를 가져오는 물론이다. 경찰에게 정보의 공개는 치안정책의 효율성을 제고할 수 있는 정책수단으로 기능하게 되는 것이다. 이러한 점에서 Vending & Doelen은 정보를 적은 비용으로 유연하면서도 간접적인 정책수단으로 활용하는데 있어 효과적이라고 주장한다. 또한 정보공개는 정부가 동일한 정책 목표를 달성하기 위해 국민생활에 가장 소극적으로 개입하는 정책수단으로서 넛지(nudge)효과를 기대할 수 있다는 점

16) Kondo, S., *Fostering dialogue to strengthen good governance. Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*, OECD, Paris, 2002.

도 강조되고 있다.<sup>17)</sup>

또한 경찰은 범죄정보공개를 통해 범죄에 대해 경찰이 어떻게 대응하여 어떠한 성과를 얻었고, 무엇이 부족한지를 간접적으로 설명하는 효과를 거둘 수 있다.

#### 4. 범죄정보 공개의 필요성

범죄정보는 헌법상 알 권리의 대상으로서 경찰이 보유·관리하는 정보이다. 그렇다면 범죄정보를 공개해야 할 이유는 앞서 설명한 바와 같이 헌법상 알 권리의 보장, 국민주권주의의 실질적 보장, 정책 추진과정의 투명한 공개 등 공공기관의 정보를 공개해야 하는 이유에서 찾을 수 있을 것이다. 그 외에도 범죄정보만이 가지고 있는 특성에서 다음과 같은 공개의 의의를 찾을 수 있다.<sup>18)</sup>

우선, 범죄정보의 공개는 범죄에 대한 시민들의 막연한 불안감을 해소하고 시민들에게 심리적 안정감을 가져다주는데 기여한다. 언제, 어디서 범죄가 발생할지 모르는 상황에서 범죄정보의 공개는 통계적으로 어떤 지역에 어떠한 범죄가 언제 주로 발생하는지를 알려주게 된다. 시민들은 이러한 정보를 통해 범죄예방을 위한 특별한 주의를 기울이고, 경찰도 범죄발생 빈발 지역에서의 치안활동을 강화하게 될 것인데, 이러한 상황이 범죄에 대한 막연한 불안감 해소 및 심리적 안정감을 가져다 줄 것이다. 이는 영국 내무성과 법무부가 실시한 연구에서 범죄정보를 제공하지 않았을 때 보다 충실한 범죄정보에 대한 제공의 경우에 형사사법시스템에 대한 신뢰의 정도가 높다는 연구결과에서 잘 드러난다.<sup>19)</sup> 다만, 범죄정보를 제공하는 경우에도 범죄통계표보다는 시각적, 공간적 효과가 큰 범

17) Vedung, E., & Doelen, F., The Sermon: Information Programs in the Public Policy Process-Choice, Effects, and Evaluation. In Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation edited by Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist, and Evert Vedung, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2005.

18) 노성훈·탁종연, 자료공개와 법제도적 개선을 통한 범죄통계 활용 활성화 방안, 한국범죄학 제7권제2호, 2013, 156-158면 참조.

19) 노성훈·탁종연, 자료공개와 법제도적 개선을 통한 범죄통계 활용 활성화 방안, 한국범죄학 제7권제2호, 2013, 156면.

죄지도를 보여주었을 때 그 효과가 더 큰 것으로 드러났다.<sup>20)</sup> 이는 향후 범죄 정보를 어떠한 형태로 공개할 것인가의 문제에 시사하는 바가 크다고 하겠다.

둘째, 범죄정보가 공개되면 지역주민들은 자신의 지역사회에서 발생하는 범죄에 관심을 갖게 됨과 동시에 경찰에 적극적인 대응책을 마련해달라고 요구하는 등 능동적으로 대응할 것이다. 또한 경찰의 치안활동에도 직접적으로 참여함으로써 이른바 시민과 경찰이 참여하는 지역사회 경찰활동(community policing)을 실현하게 되는 효과를 가져올 것이다. 나아가 경찰활동이 제대로 이루어지는지에 대해 관심을 가지고 지켜보는 등 경찰활동에 대한 감시를 가능케 하여 경찰활동에 대한 민주적 통제가 이루어지게 된다.

셋째, 범죄정보를 충실히 제공하는 경찰에 대한 시민의 신뢰도가 제고되는 효과가 있다. 경찰은 자신의 필요에 따라, 예컨대 경찰예산을 더 많이 확보하기 위하여 또는 경찰의 권한을 강화하기 위하여, 범죄현실을 엄청나게 부풀려 첨예한 문제로 만들거나 특정한 방향으로 해석하는 것을 수단으로 삼는 것이다.<sup>21)</sup> 시민들에게는 범죄의 위험성을 높일 수 있는 범죄정보가 제공되는 것은 물론이다. 이 경우 시민들이 직접 체감하는 불안과 경찰 제공 범죄정보와의 사이에 괴리가 존재하게 되어 결과적으로 경찰에 대한 신뢰를 떨어뜨리게 된다. 따라서 범죄정보에 대한 투명한 공개는 경찰행정에 대한 투명성을 향상시킴과 동시에 경찰신뢰도를 높여줄 것이다.

넷째, 범죄정보, 특히 범죄통계의 공개는 관련 학문의 발전과 형사사법 운영의 다양화 및 선진화를 꾀하는 선순환의 고리가 되기 때문이다. 범죄통계의 공개는 형사학, 범죄학, 사회학, 경찰학, 교정학 등 관련학문의 발전에 기여할 수 있고, 이는 곧 경찰 등 형사사법기관의 효과적인 형사정책의 수립 및 시행으로 이어질 것이다. 특히, 과학기술의 발전에 힘입어 빅데이터 과학을 이용하여 공개된 범죄통계를 분석함으로써 그에 기반한 예측적 경찰활동, 스마트 경찰활동의 발전을 도모할 수 있다. 2008년 미국의 로스엔젤레스 Bratton 경찰서장은

20) 노성훈·탁종연, 자료공개와 법제도적 개선을 통한 범죄통계 활용 활성화 방안, 한국범죄학 제7권제2호, 2013, 156면.

21) 토비아스 징엘슈타인·피어 슈톨레(윤재왕 역), 안전사회: 21세기의 사회통제, 2012, 49면.

예측적 경찰활동을 통해 갱단 폭력을 미리 파악하고 실시간 감시활동을 효과적으로 수행하고 있다고 공표하고, 이러한 기법이 기존의 지역사회 경찰활동(COP: Community-Oriented Policing)이나 정보기반 경찰활동(Intelligence-Led Policing)을 더욱 강력하게 만들어줄 것이라는 점을 강조한 바 있다.<sup>22)</sup>

또한 범죄예방환경설계 CPTED사업의 성공적인 추진을 도모할 수 있다. 이는 특히 ‘루시퍼 효과(Lucifer Effect)’에서 보여진 바와 같이 범죄원인이 개인적 성향과 심리 등 생물학적 요인에도 있지만 환경, 공간적 특성에 커다란 영향을 받는다는 점에서 더욱 그러하다. 즉, 공간적 환경을 개선하면 범죄를 줄일 수 있다는 것인데, 이는 범죄발생에 대한 통계적 현황을 파악하는데서 출발할 수 있기 때문이다. 다만, 이를 위해서는 범죄통계의 제한적 공개를 넘어 원자료를 공개할 것이 요구되는데, 우리나라에서는 현재 범죄통계 원자료의 공개에까지 이르지 못하고 있다. 앞으로 이에 대한 개선이 필요한 부분이다.

### 제3절 범죄정보 공개의 현황

#### 1. 경찰의 범죄정보 공개 현황

경찰에서 현재 공개하고 있는 범죄정보는 앞서 설명한 범죄정보의 유형 가운데 통계적 범죄정보로 제한하고 있다. 실제로 경찰청에서는 범죄통계자료를 매년 책자(‘경찰범죄통계’) 형태로 발간함과 동시에 인터넷홈페이지(www.police.go.kr)를 통해 ‘PDF파일’ 또는 ‘엑셀파일’ 형태로 제공하고 있다. 경찰범죄통계를 통해 제공되는 범죄정보는 범죄통계원표를 기초로 작성되는 통계적 범죄정보이다. 그 외에도 범죄정보는 경찰범죄통계를 기초로 특정한 부분을 선택적으로 담고 있는 ‘경찰백서’, ‘경찰통

22) Perry, W.L., McInnis, B., Price, C.C., Smith, S.C., & Hollywood, J.S., Predictive Policing: The Role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations, RAND, 2013, 4면.

계연보'의 책자 및 PDF형태 또는 온라인상으로 제공되고 있다. 또한 경찰대학 치안정책 연구소에서도 치안전망의 책자를 매년 제공하고 있다.

경찰범죄통계에서는 크게 해당년도 전체범죄 발생 및 검거 추세, 범죄자의 특성 등 범죄개요, 주요지표범죄(살인, 강도, 강간·강제추행, 절도, 폭력, 사기)의 분석, 범죄 발생, 검거 및 수사결과 현황, 범죄 발생 상황 관련 특성, 범죄자 특성, 피해자 특성, 범죄자 유형 등의 항목을 담고 있다. 각 항목별 구체적 내용을 살펴보면 다음과 같다.

|                        |              |  |
|------------------------|--------------|--|
| 해당년도 범죄개요 및 주요지표범죄의 분석 |              | <ul style="list-style-type: none"> <li>•범죄유형별 발생건수 및 발생비 추이</li> <li>•범죄유형별 구성비 추이</li> <li>•교통범죄 사고구분별 발생건수 및 구성비 추이</li> <li>•지역별 전체범죄 발생건수 및 구성비 추이</li> <li>•지역별 전체범죄 발생건수 및 구성비 추이</li> <li>•범죄유형별 검거건수 및 검거인원 추이</li> </ul>                                  |
| 범죄 발생, 검거 및 수사결과 현황    |              | <ul style="list-style-type: none"> <li>•지방청별 범죄 발생 및 검거 현황</li> <li>•범죄의 수사단서</li> <li>•범죄의 검거단서</li> <li>•범죄 발생부터 인지까지의 기간</li> <li>•범죄 발생부터 검거까지의 기간</li> <li>•범죄사건 처리기간</li> <li>•검거자</li> <li>•범죄자 구속·불구속 상황</li> <li>•범죄자 송치의견</li> </ul>                     |
| 범죄 발생 상황 관련 특성         | 범죄 발생시간 및 장소 | <ul style="list-style-type: none"> <li>•범죄 발생시간</li> <li>•범죄 발생요일</li> <li>•범죄 발생지</li> <li>•범죄 발생장소</li> </ul>  |
|                        | 범죄수법 및 도구    | <ul style="list-style-type: none"> <li>•강도수법</li> <li>•강도발생장소와 수법</li> <li>•절도수법</li> <li>•절도발생장소와 수법</li> <li>•침입강도의 침입구와 침입방법</li> <li>•침입절도의 침입구와 침입방법</li> <li>•범죄의 공범수</li> <li>•범죄의 공범수와 범행도구</li> <li>•살인범죄의 공범수와 범행도구</li> <li>•강도범죄의 공범수와 범행도구</li> </ul> |

|        |            |   |
|--------|------------|---|
|        |            | <ul style="list-style-type: none"> <li>•강간·강제추행범죄의 공범수와 범행도구</li> <li>•절도범죄의 공범수와 범행도구</li> <li>•폭력범죄의 공범수와 범행도구</li> <li>•범행도구 조치상황</li> <li>•범죄의 범행도구 입수방법</li> <li>•살인범죄의 범행도구 입수방법</li> <li>•강도범죄의 범행도구 입수방법</li> <li>•강간·강제추행범죄의 범행도구 입수방법</li> <li>•절도범죄의 범행도구 입수방법</li> <li>•폭력범죄의 범행도구 입수방법</li> </ul>              |
|        | 피해결과       | <ul style="list-style-type: none"> <li>•재산피해정도</li> <li>•재산회수정도</li> <li>•재산피해 및 회수상황</li> <li>•신체피해 상황</li> <li>•신체피해(상해) 정도</li> </ul>  |
| 범죄자 특성 | 사회·인구학적 특성 | <ul style="list-style-type: none"> <li>•범죄자 범행시 연령</li> <li>•범죄자 범행시 성별 연령</li> <li>•범죄자 직업</li> <li>•범죄자 생활정도, 혼인관계 및 부모관계</li> <li>•강도범죄자 생활정도, 혼인관계 및 부모관계별 직업</li> <li>•절도범죄자 생활정도, 혼인관계 및 부모관계별 직업</li> <li>•강간·강제추행범죄자 생활정도, 혼인관계 및 부모관계별 직업</li> <li>•범죄자 교육정도</li> <li>•범죄자 범행시 성별 정신상태</li> <li>•범죄자 국적</li> </ul> |
|        | 전과관련 특성    | <ul style="list-style-type: none"> <li>•범죄자 범행시 전과 여부 및 횟수</li> <li>•범죄자 성별, 미성년·성년 여부별 전과 3</li> <li>•범죄자 범행시 전회처분 종류</li> <li>•재범자 재범종류 및 기간</li> </ul>   |
|        | 기타         | <ul style="list-style-type: none"> <li>•범죄자 공범관계</li> <li>•범죄자 범행 후 은신처</li> <li>•범죄자 마약류 등 상용여부</li> <li>•범죄자 범행동기</li> <li>•범죄자 자백여부</li> <li>•장물처분 방법</li> <li>•금전소비용도</li> </ul>  |
| 범죄자 유형 | 여성 범죄자     | <ul style="list-style-type: none"> <li>•여성범죄자 범행시 연령</li> <li>•여성범죄자 직업</li> </ul>  |

|            |   |
|------------|---|
|            | <ul style="list-style-type: none"> <li>•여성범죄자 범행시 전과 여부 및 횡수</li> <li>•여성범죄자 전회처분 종류</li> <li>•여성재범자 재범종류 및 기간</li> <li>•여성범죄자 공범관계</li> <li>•여성범죄자 마약류 등 상용여부</li> <li>•여성범죄자 범행동기</li> <li>•여성범죄자 교육정도</li> <li>•여성범죄자 생활정도·훈인관계 및 부모관계</li> <li>•여성범죄자 구속·불구속 상황</li> <li>•여성범죄자 송치의견</li> </ul>   |
| 미성년<br>범죄자 | <ul style="list-style-type: none"> <li>•미성년범죄자 직업</li> <li>•미성년범죄자 범행시 전과 여부 및 횡수</li> <li>•미성년범죄자 전회처분 종류</li> <li>•미성년범죄자 보호처분 상황</li> <li>•미성년범죄자 재범종류 및 기간</li> <li>•미성년범죄자 공범관계</li> <li>•미성년범죄자 마약류 등 상용여부</li> <li>•미성년범죄자 범행시 성별 정신상태</li> <li>•미성년범죄자 범행동기</li> <li>•미성년범죄자 교육정도</li> <li>•미성년범죄자 범행동기와 부모관계</li> <li>•미성년범죄자 생활정도·훈인관계 및 부모관계</li> <li>•미성년범죄자 구속·불구속 상황</li> <li>•미성년범죄자 송치의견</li> </ul> |
| 학생<br>범죄자  | <ul style="list-style-type: none"> <li>•학생범죄자 범행시 연령</li> <li>•학생범죄자 범행시 전과 여부 및 횡수</li> <li>•학생범죄자 전회처분 종류</li> <li>•학생범죄자 보호처분 상황</li> <li>•학생재범자 재범종류 및 기간</li> <li>•학생범죄자 공범관계</li> <li>•학생범죄자 마약류등 상용여부</li> <li>•학생범죄자 범행동기</li> <li>•학생범죄자 범행동기와 부모관계</li> <li>•학생범죄자 교육정도</li> <li>•학생범죄자 생활정도·훈인관계 및 부모관계</li> <li>•학생범죄자 구속·불구속 상황</li> <li>•학생범죄자 송치의견</li> </ul>  |
| 공무원<br>범죄자 | <ul style="list-style-type: none"> <li>•공무원범죄자 소속기관</li> <li>•공무원범죄자 소속기관 및 직급</li> </ul>   |

|             |   |
|-------------|---|
|             | <ul style="list-style-type: none"> <li>•공무원범죄자 범행동기</li> <li>•공무원범죄자 생활정도·혼인관계 및 부모관계</li> <li>•공무원범죄자 구속·불구속 상황</li> <li>•공무원범죄자 송치의견</li> </ul>   |
| 전과<br>범죄자   | <ul style="list-style-type: none"> <li>•전과범죄자 범행시 연령</li> <li>•전과범죄자 직업</li> <li>•전과범죄자 전회처분 종류</li> <li>•전과범죄자 보호처분 상황</li> <li>•전과범죄자 남녀 및 미성년·성년 전회처분 종류</li> <li>•전과범죄자 재범종류 및 기간</li> <li>•전과범죄자 공범관계</li> <li>•전과범죄자 마약류등 상용여부</li> <li>•전과범죄자 범행시 성별 정신상태</li> <li>•전과범죄자 범행동기</li> <li>•전과범죄자 교육정도</li> <li>•전과범죄자 생활정도·혼인관계 및 부모관계</li> <li>•전과범죄자 구속·불구속 상황</li> <li>•전과범죄자 송치의견</li> </ul> |
| 정신장애<br>범죄자 | <ul style="list-style-type: none"> <li>•정신장애범죄자 범행시 전과 여부 및 횟수</li> <li>•정신장애범죄자 전회처분 종류</li> <li>•정신장애범죄자 보호처분 상황</li> <li>•정신장애범죄자 재범종류 및 기간</li> <li>•정신장애범죄자 성별 정신상태</li> <li>•정신장애범죄자 범행동기</li> <li>•정신장애범죄자 생활정도·혼인관계 및 부모관계</li> <li>•정신장애범죄자 구속·불구속 상황</li> <li>•정신장애범죄자 송치의견</li> </ul>  |
| 외국인<br>범죄자  | <ul style="list-style-type: none"> <li>•외국인범죄자 범행시 연령</li> <li>•외국인범죄자 직업</li> <li>•외국인범죄자 범행시 전과 여부 및 횟수</li> <li>•외국인범죄자 전회처분 종류</li> <li>•외국인범죄자 재범종류 및 기간</li> <li>•외국인범죄자 공범관계</li> <li>•외국인범죄자 마약류등 상용여부</li> <li>•외국인범죄자 범행시 성별 정신상태</li> <li>•외국인범죄자 범행동기</li> <li>•외국인범죄자 구속·불구속 상황</li> <li>•외국인범죄자 송치의견</li> </ul>   |

|           |   |
|-----------|---|
| 고령범<br>죄자 | <ul style="list-style-type: none"> <li>•고령범죄자 범행시 성별 연령</li> <li>•고령범죄자 직업</li> <li>•고령범죄자 범행시 전과 여부 및 횟수</li> <li>•고령범죄자 전회처분 종류</li> <li>•고령범죄자 보호처분 상황</li> <li>•고령재범자 재범종류 및 기간</li> <li>•고령범죄자 공범관계</li> <li>•고령범죄자 범행시 성별 정신상태</li> <li>•고령범죄자 범행동기</li> <li>•고령범죄자 생활정도 및 혼인관계</li> <li>•고령범죄자 구속·불구속 상황</li> <li>•고령범죄자 송치의견</li> </ul> |
|-----------|---|

## 2. 경찰 이외 검찰 등 그 밖의 기관의 범죄정보 공개 현황

경찰 이외에도 대검찰청, 법무부, 법원행정처 등에서 주로 통계적 범죄정보 또는 통계자료를 기초로 위주로 공개하고 있다. 그러나 경찰에서와 마찬가지로 원자료가 공개되는 경우는 전혀 없다. 공개의 형식은 책자 또는 온라인의 경우 PDF파일 형태이다. 각 기관별 범죄정보 공개현황을 살펴보자면, 대검찰청의 범죄분석, 검찰연감, 마약류범죄백서, 법원행정처의 사법연감, 법무부의 여성통계, 범죄예방정책통계연보, 법무연수원의 범죄백서, 법무부 교정본부의 교정통계연보, 해양경찰청의 해양경찰백서, 한국형사정책연구원의 전국범죄피해조사 등을 들 수 있다.<sup>23)</sup>

이러한 자료들은 앞서 언급한 공공데이터포털(www.data.go.kr) 및 통계청 국가통계포털(COSIS)와 연계되어 있으며, 데이터베이스시스템의 형태로 검색 및 선택 보기 등 다양한 기능과 메뉴로 구성되어 있다. 2013년 7월에 제정된 「공공데이터의 제공 및 이용활성화에 관한 법률」에 따라 경찰은 “누구든지 공공데이터를 편리하게 이용할 수 있도록 노력하여야 하며, 이용권의 보편적 확대를

23) 황지태·최수형, 중요 형사사법통계 공개 확대를 위한 공개사례 및 공개수요 조사연구, 한국형사정책연구원, 2014, 19면 참조.

위하여 필요한 조치를 취하여야 한다”(제3조 제1항). 제공 대상 공공데이터는 “데이터베이스, 전자화된 파일 등 공공기관이 법령 등에서 정하는 목적을 위하여 생성 또는 취득하여 관리하고 있는 광(光) 또는 전자적 방식으로 처리된 자료 또는 정보”를 말한다. 이러한 공공데이터에 대해서는 누구든지 원하는 사람이나 기업에게 기계판독이 가능한 형태, 즉 “소프트웨어로 데이터의 개별 내용 또는 내부구조를 확인하거나 수정, 변환, 추출 등 가공할 수 있는 상태”로 제공되어야 한다. 이를 위해 현재 공공데이터포털(www.data.go.kr)이 운용 중에 있으며, 누구든지 ‘파일데이터’, ‘오픈 API’ 등의 방법으로 데이터를 이용할 수 있다. 실제로 이 포털에서는 전국 경찰관서에 고소, 고발, 인지 등으로 형사입건된 사건에 대한 ‘범죄자 범죄동기’, ‘범죄자 직업’, ‘범죄자 국적’, ‘경찰관서별 살인, 폭력 최종 범죄자 연령대 현황’, ‘서울특별시 관서별 살인·폭력 최종 범죄자 정신상태(주취) 현황’ 등의 파일을 다운로드받을 수 있다. 여기서 제공받을 수 있는 정보는 내용적으로 볼 때 경찰청에서 제공하는 ‘범죄통계’자료를 기초로 하고 있어 전혀 새로운 정보는 아니다.

## 제4절 범죄정보 공개의 한계

### 1. 정보공개법에 의한 제한

정보공개법은 헌법상 알 권리를 구체화한 법률로서 “공공기관이 보유·관리하는 정보”에 대해 ‘공개’를 원칙으로 이들 정보에 대한 “국민의 공개 청구 및 공공기관의 공개 의무에 관하여 필요한 사항”을 정하고 있다. 그러나 공공기관은 시민들로부터 공개요구받은 모든 정보에 대해 공개하여야 하는 것은 아니다. 정보공개법 제9조에서는 다음 8가지 유형을 비공개 대상 정보로 규정하고 있다.

- 1) 다른 법률 또는 법률에서 위임한 명령에 따라 비밀이나 비공개 사항으로 규정된 정보(정보공개법 제9조 제1항 제1호)

- 2) 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보(같은항 제2호)
- 3) 공개될 경우 국민의 생명·신체 및 재산의 보호에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정되는 정보(같은항 제3호)
- 4) 진행 중인 재판에 관련된 정보와 범죄의 예방, 수사, 공소의 제기 및 유지, 형의 집행, 교정(矯正), 보안처분에 관한 사항으로서 공개될 경우 그 직무수행을 현저히 곤란하게 하거나 형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보(같은항 제4호)
- 5) 감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리에 관한 사항이나 의사 결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보도 비공개 대상 정보로 정해져 있다(같은항 제5호)
- 6) 해당 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 등 개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보. 다만, 다음 각 목에 열거한 개인에 관한 정보는 제외한다.
  - 가. 법령에서 정하는 바에 따라 열람할 수 있는 정보
  - 나. 공공기관이 공표를 목적으로 작성하거나 취득한 정보로서 사생활의 비밀 또는 자유를 부당하게 침해하지 아니하는 정보
  - 다. 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공개하는 것이 공익이나 개인의 권리 구제를 위하여 필요하다고 인정되는 정보
  - 라. 직무를 수행한 공무원의 성명·직위
  - 마. 공개하는 것이 공익을 위하여 필요한 경우로서 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체가 업무의 일부를 위탁 또는 위촉한 개인의 성명·직업(같은항 제6호)
- 7) 법인·단체 또는 개인의 경영상·영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인 등의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보.

다만, 다음 각 목에 열거한 정보는 제외한다.

가. 사업활동에 의하여 발생하는 위해(危害)로부터 사람의 생명·신체 또는 건강을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보

나. 위법·부당한 사업활동으로부터 국민의 재산 또는 생활을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보(같은항 제7호)

8) 공개될 경우 부동산 투기, 매점매석 등으로 특정인에게 이익 또는 불이익을 줄 우려가 있다고 인정되는 정보(같은항 제8호)

경찰에서는 이에 근거하여 기능별로 비공개외 세부기준을 정하여 인터넷홈페이지에서 공개하고 있다. 아래에서는 범죄정보와 관련된 기능을 중심으로 이를 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 생활안전

| 소관사항                 | 비공개대상정보   | 정보공개법상 관련근거 |
|----------------------|---|-------------|
| 112신고제도의 기획 및 운영     | 112신고와 관련된 사항<br>112운영체제와 관련된 사항                            | 제3호         |
| 총포·도검·화약류 등의 지도 및 단속 | 총포·화약류 취급업소 점검에 관한 사항                                       | 제3호         |
|                      | 불법무기 자진신고 관련 사항   | 제6호         |
|                      | 총포·화약류 관련 행정처분·과태료에 관한 사항                                   |             |
| 성폭력 및 성매매의 방지에 관한 업무 | 성·가정폭력 및 성매매 피해자 신원 및 사생활에 관한 사항                            | 제6호         |
|                      | 성매매 및 인권유린 업소 단속에 관한 사항                                     | 제4호         |
| 실종아동 등 찾기에 관한 업무     | 실종아동 등의 유전자 정보에 관한 사항<br>실종아동 등의 지문 등 정보<br>실종아동 등의 개인위치 정보 | 제6호         |
| 진술녹화실 등 관련 업무        | 성폭력 피해자 진술녹화 영상물에 관한 사항                                     | 제3, 6호      |
| 소년비행방지에 관한 업무        | 소년범죄 개별 사건 및 수사와 관련한 제반 정보<br>소년사건 수사와 관련 이름·주민등록번호 등 개인정보  | 제4, 6호      |

## 2) 수사

| 소관사항                      | 비공개대상정보   | 정보공개법상 관련근거  |
|---------------------------|---|--------------|
| 경찰수사업무에 관한 기획·지도·조정 및 통제  | 특정 범죄에 대한 기획수사 및 단속계획   | 제3호          |
|                           | 죄종에 따른 일반적 수사지도·조정에 관한 정보   |              |
| 수사자료 분석                   | 범죄 첩보   | 제4호, 제6호     |
|                           | 범죄 분석 자료  | 제6호          |
| 범죄통계                      | 총범죄 및 5대범죄 발생 및 검거건수 외의 세부 통계에 대한 사항  | 제3호          |
| 범죄수사의 지도 및 조정             | 개별 사건 보고서, 수사 사항 및 진행사항, 결과보고   | 제4호          |
|                           | 공조수사 및 수사지휘   | 제6호          |
| 범죄감식 및 과학수사기법에 관한 기획 및 지도 | 현장감식 및 감정 시스템에 관한 정보  | 제4호          |
|                           | 범죄수법, 과학수사 프로그램 및 장비에 관한 자료   |              |
|                           | 사이버 추적 기법 및 디지털 증거분석 관련 사항  |              |
| 범죄기록의 수집·관리               | 수사자료표(범죄경력조회 등) 관련 정보   | 제6호          |
| 지문자료                      | 주민원지 관련 정보 및 지문관련 전산자료  | 제6호          |
| 범죄피해자 보호 및 지원에 관한 사항      | 피해자 및 수사협력자에 대한 보호 및 지원 조치 기록   | 제3호          |
| 사건 범죄 수사                  | 수사 관련 대장<br>※ 수사기록은 그 자체가 다양한 개인정보와 수사기밀을 포함하고 있으므로 일률적인 기준 제시 불가능<br>※ 사인에 따라 그 대상의 내용을 구체적으로 검토하여 사회적 법익, 타인의 기본권 충돌 여부에 따라 판단<br>※ 공익상 필요 등 상당한 이유가 있고, 수사 등 직무수행에 현저한 지장을 주지 않거나 타인의 개인정보를 포함하지 않는 경우 제한적 공개 가능 | 제1, 3, 4, 6호 |

### 3) 경비

| 소관사항       | 비공개대상정보              | 정보공개법상 관련근거 |
|------------|----------------------|-------------|
| 대테러 첩보업무   | 대테러 첩보 등 관련 정보       | 제2호         |
| 대테러 협상팀 운영 | 대테러 운영관련 인적사항 등 관련정보 | 제1, 2호      |
| 경찰작전업무     | 경찰작전예규, 경찰기본작전계획 정보  | 제2호         |
|            | 기타 경찰작전수행에 관한 정보     |             |

### 4) 보안

| 소관사항                 | 비공개대상정보                    | 정보공개법상 관련근거  |
|----------------------|----------------------------|--------------|
| 보안관찰에 관한 업무지도        | 보안관찰처분 대상자 개인신상정보          | 제4, 6호       |
| 북한이탈주민관리 및 경호안전대책 업무 | 경호안전에 관한 업무                | 제1호          |
|                      | 북한이탈주민 신변보호 등 개인 신상에 관한 정보 | 제6호          |
|                      | 긴급신원조사 관련 정보               | 제1, 6호       |
| 간첩 등 안보위해사범 수사관련 업무  | 간첩 등 안보위해사범 내 수사 관련 정보     | 제2, 3, 4, 6호 |

### 5) 외사

| 소관사항               | 비공개대상정보   | 정보공개법상 관련근거              |
|--------------------|---|--------------------------|
| 재외국민 및 외국인에 관련된 업무 | 국적취득 및 국적회복, 정부부처 여권발급, 미8군 출입자, 판문점방문관련 조사 및 관리에 관한 정보 | 제6호 및 개인정보보호에 관한 법률 제10조 |
|                    | 범죄경력증명서 관리발급 관련 정보(개인, 재외공관, 재외외국공관)                    |                          |
| 외사보안업무 지도 및 조정     | 국제테러첩보 수집, 분석, 내사관련 정보                                  | 제2, 6호                   |
|                    | 테러지원국가인 등 외사인적위해요소 관리관련 정보                              |                          |

| 소관사항                     | 비공개대상정보   | 정보공개법상 관련근거 |
|--------------------------|---|-------------|
|                          | 외사경호 및 국제행사 관련 정보   |             |
|                          | 여권서면심의서 등 여권관련 업무   |             |
|                          | 외사방첩 내사공작관련 정보  |             |
|                          | 공해항 관련업무(국제공항 및 국제해항의 등 보안활동 관련 정보)   | 제2, 3호      |
| 외사수사업무에 관한 기획지도·조정 및 통제  | 외사범죄에 대한 기획수사 및 단속계획  | 제3호         |
|                          | 죄중에 따른 일반적 수사지도·조정에 관한 정보   |             |
| 외국인 피의자 검거 통계            | 주요 외국인 범죄 발생 및 검거건수 외의 세부 통계에 대한 사항   | 제3호         |
| 외국범죄수사의 지도 및 조정          | 개별 사건 보고서, 수사 사항 및 진행사항, 결과보고, 공조수사 및 수사지휘  | 제4, 6호      |
| 외국인 범죄피해자 보호 및 지원에 관한 사항 | 피해자 및 수사협력자에 대한 보호 및 지원 조치 기록   | 제3호         |
| 외국사건 범죄 수사               | 수사 관련 대장<br>※ 수사기록은 그 자체가 다양한 개인정보와 수사기밀을 포함하고 있으므로 일률적인 기준 제시 불가능<br>※ 사안에 따라 그 대상의 내용을 구체적으로 검토하여 사회적 법익, 타인의 기본권 충돌 여부에 따라 판단<br>※ 공익상 필요 등 상당한 이유가 있고, 수사 등 직무수행에 현저한 지장을 주지 않거나 타인의 개인정보를 포함하지 않는 경우 제한적 공개 가능 | 제1,3,4,6호   |
| 외국인 관련 업무                | 외사범죄 및 외국인 범죄대책 수립 및 조정 정보  | 제4호         |
|                          | 여권위변조, 불법 입출국, 금융사기 등 테마별 외사기획수사 계획 수립 및 조정 업무정보  |             |
|                          | 외사방첩관련 정보   | 제2호         |
| 국제형사경찰기구 관련업무            | 테러, 살인, 강도, 불법마약거래, 위조, 실종자 소재확인 등 국제성범죄 등 관련 정보  | 제4, 6, 7호   |
|                          | 국제형사경찰기구 관련 정보  |             |

## 6) 교통

| 소관사항                     | 비공개대상정보         | 정보공개법상 관련근거 |
|--------------------------|-----------------|-------------|
| 도로교통사고의 예방을 위한 홍보지도 및 단속 | 개별단속관련 정보       | 제6호         |
|                          | 교통단속장비 설치, 운용지도 | 제5호         |
| 도로교통사고조사의 지도             | 개별교통사고 관련 정보    | 제6호         |

## 2. 개인정보보호법에 의한 제한

정보사회의 고도화와 개인정보의 경제적 가치 증대로 개인정보의 수집과 이용이 보편화됨에 따라 그 부작용으로서 개인정보의 유출·오용·남용 등의 사례가 빈발하여 사회문제가 되고 있다. 이에 “개인정보 침해로 인한 국민의 피해 구제를 강화하여 국민의 사생활의 비밀을 보호하며, 개인정보에 대한 권리와 이익을 보장”하기 위하여 지난 2011년 제정된 개인정보보호법이 현재 시행 중에 있다. 이 법에서 보호하고자 하는 개인정보는 “살아 있는 개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보(해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 것을 포함)를 말한다(법 제2조제1호). 따라서 개인정보를 포함하고 있는 범죄정보도 개인정보보호법의 규율대상에 해당한다.

개인정보보호법에서는 이러한 개인정보가 유출·오용·남용되는 것을 방지하기 위하여 제3자에 대한 제공 또는 공유를 엄격히 제한하고 있다. 이 법 제18조 제1항에서는 동법 제15조제1항에 따른 범위를 초과하여 이용하거나 제17조제1항 및 제3항에 따른 범위를 초과하여 제3자에게 제공하는 것을 제한하고 있다. 따라서 개인정보의 수집·이용은 개인정보보호법 제15조 제1항에서 정한 다음의 경우로 제한된다. 즉, 첫째, 정보주체의 동의를 받은 경우, 둘째, 법률에 특별한 규정이 있거나 법령상 의무를 준수하기 위하여 불가피한 경우, 셋째, 공공기관

이 법령 등에서 정하는 소관 업무의 수행을 위하여 불가피한 경우, 넷째, 정보주체와의 계약의 체결 및 이행을 위하여 불가피하게 필요한 경우, 다섯째, 정보주체 또는 그 법정대리인이 의사표시를 할 수 없는 상태에 있거나 주소불명 등으로 사전 동의를 받을 수 없는 경우로서 명백히 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익을 위하여 필요하다고 인정되는 경우, 여섯째, 개인정보처리자의 정당한 이익을 달성하기 위하여 필요한 경우로서 명백하게 정보주체의 권리보다 우선하는 경우(이 경우 개인정보처리자의 정당한 이익과 상당한 관련이 있고 합리적인 범위를 초과하지 아니하는 경우에 한한다)에 한하여 개인정보의 수집·이용이 가능하다.

이처럼 개인정보를 수집, 이용할 수 있는 경우에도 제3자에 대한 정보의 제공은 제한된다. 즉, 개인정보보호법 제17조제1항에서는 다음의 4가지 경우에 한하여 제3자에게 정보를 제공할 수 있다고 규정하고 있다. 첫째, 정보주체의 동의를 받은 경우, 둘째, 법률에 특별한 규정이 있거나 법령상 의무를 준수하기 위하여 불가피한 경우, 셋째, 공공기관이 법령 등에서 정하는 소관 업무의 수행을 위하여 불가피한 경우, 넷째, 정보주체 또는 그 법정대리인이 의사표시를 할 수 없는 상태에 있거나 주소불명 등으로 사전 동의를 받을 수 없는 경우로서 명백히 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 등이다. 그럼에도 불구하고 다음의 경우에는 정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 있을 때를 제외하고는 개인정보를 목적 외의 용도로 이용하거나 이를 제3자에게 제공할 수 있다. 다만, 제5호부터 제9호까지의 경우는 공공기관의 경우로 한정한다(개인정보보호법 제18조제2항).

1. 정보주체로부터 별도의 동의를 받은 경우
2. 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우
3. 정보주체 또는 그 법정대리인이 의사표시를 할 수 없는 상태에 있거나 주소불명 등으로 사전 동의를 받을 수 없는 경우로서 명백히 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익을 위하여 필요하다고 인정되는 경우

4. 통계작성 및 학술연구 등의 목적을 위하여 필요한 경우로서 특정 개인을 알아볼 수 없는 형태로 개인정보를 제공하는 경우
5. 개인정보를 목적 외의 용도로 이용하거나 이를 제3자에게 제공하지 아니하면 다른 법률에서 정하는 소관 업무를 수행할 수 없는 경우로서 보호위원회의 심의·의결을 거친 경우
6. 조약, 그 밖의 국제협정의 이행을 위하여 외국정부 또는 국제기구에 제공하기 위하여 필요한 경우
7. 범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지를 위하여 필요한 경우
8. 법원의 재판업무 수행을 위하여 필요한 경우
9. 형(刑) 및 감호, 보호처분의 집행을 위하여 필요한 경우

### 3. 형사사법절차 전자화 촉진법에 의한 제한

범죄정보는 「형사사법절차 전자화 촉진법」에 따라서도 그 공개가 제한된다. 이 법은 “형사사법절차의 전자화를 촉진하여 신속하고 공정하며 투명한 형사사법절차를 실현하고, 형사사법 분야의 대국민 서비스를 개선하여 국민의 권익 신장에 이바지함”을 목적으로 하고 있다. 구체적으로 “우리나라의 최첨단 IT 기술을 이용하여 형사사법기관의 모든 문서 작성을 전자화하고 형사사법 정보를 공동 활용하도록 함으로써 종이 없는 신속한 형사사법절차의 기반을 마련하고 사건관계인이 인터넷을 이용하여 24시간 실시간으로 형사사법 진행 상황 조회 서비스, 각종 증명서 발급, 형사절차 및 법령 관련 정보 제공 서비스를 받을 수 있도록” 형사사법절차를 전자화하자는 것이다. 이러한 형사사법절차의 전자화를 위하여 형사사법정보시스템, 즉 “형사사법업무 처리기관이 형사사법정보를 작성, 취득, 저장, 송신·수신하는 데 이용할 수 있도록 하드웨어, 소프트웨어, 데이터베이스, 네트워크, 보안요소 등을 결합시켜 구축한 전자적 관리체계”이 운영되고 있다(제2조제4호).

그렇다면 형사사법정보시스템을 통해 보유·관리되는 형사사법정보에 범죄정보

도 포함되는가. 형사사법정보는 형사사법업무 처리기관이 형사사법업무 처리와 관련하여 형사사법정보시스템을 이용하여 작성하거나 취득하여 관리하고 있는 자료로서 전자적 방식으로 처리되어 부호, 문자, 음성, 음향 또는 영상 등으로 표현된 것을 말한다(제2조제3호). 따라서 이 법에 따른 형사사법정보에 범죄정보가 포함됨은 물론이다. 따라서 이 시스템 내에 있는 범죄정보를 취급하는 업무에 종사하는 사람 또는 형사사법절차 전자시스템의 지원업무를 위탁받아 그 업무에 종사하는 사람은 “권한 없이 다른 기관 또는 다른 사람이 관리하는 형사사법정보를 열람, 복사 또는 전송하여서는 아니 된다”(형사사법절차 전자화 촉진법 제14조제2항). 또한 직무상 알게 된 형사사법정보를 “누설하거나 권한 없이 처리하거나 타인이 이용하도록 제공하는 등 부당한 목적으로 사용하여서는 아니된다”(동법 제14조제3항).

#### 4. 형의 실효 등에 관한 법률에 의한 제한

범죄정보에서 「형의 실효 등에 관한 법률」에 따른 자료, 예컨대 수사자료, 범죄경력자료, 수사경력자료, 전과기록 등을 포함하고 있다면, 이러한 정보는 「형의 실효 등에 관한 법률」에 따라 공개 등의 제한을 받는다. 여기서 수사자료표란 “수사기관이 피의자의 지문을 채취하고 피의자의 인적사항과 죄명 등을 기재한 표(전산입력되어 관리되거나 자기테이프, 마이크로필름, 그 밖에 이와 유사한 매체에 기록·저장된 표를 포함한다)로서 경찰청에서 관리하는 것”을 말한다(제2조제4호). 범죄경력자료란 “위 수사자료표 중 벌금 이상의 형의 선고, 면제 및 선고유예, 보호감호, 치료감호, 보호관찰, 선고유예의 실효, 집행유예의 취소, 벌금 이상의 형과 함께 부과된 몰수, 추징(追徵), 사회봉사명령, 수강명령(受講命令) 등의 선고 또는 처분” 등에 해당하는 자료를 말한다(제2조제5호). 위 “수사자료표 중 벌금 미만의 형의 선고 및 검사의 불기소처분에 관한 자료 등 범죄경력자료를 제외한 나머지 자료”는 수사경력자료라고 한다(제2조제6호). 또한 “수형인명부, 수형인명표 및 범죄경력자료”는 전과기록에 해당한다.

이러한 범죄정보, 특히 수사자료표에 의한 범죄경력조회 및 수사경력조회와 그에 대한 회보는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 그 전부 또는 일부에 대하여 조회 목적에 필요한 최소한의 범위에서 할 수 있다(제6조제1항).

1. 범죄 수사 또는 재판을 위하여 필요한 경우
2. 형의 집행 또는 사회봉사명령, 수강명령의 집행을 위하여 필요한 경우
3. 보호감호, 치료감호, 보호관찰 등 보호처분 또는 보안관찰업무의 수행을 위하여 필요한 경우
4. 수사자료표의 내용을 확인하기 위하여 본인이 신청하거나 외국 입국·체류 허가에 필요하여 본인이 신청하는 경우
5. 「국가정보원법」 제3조제2항에 따른 보안업무에 관한 대통령령에 근거하여 신원조사를 하는 경우
6. 외국인의 귀화·국적회복·체류 허가에 필요한 경우
7. 각군 사관생도의 입학 및 장교의 임용에 필요한 경우
8. 병역의무 부과와 관련하여 현역병 및 사회복무요원의 입영(入營)에 필요한 경우
9. 다른 법령에서 규정하고 있는 공무원 임용, 인가·허가, 서훈(敍勳), 대통령 표창, 국무총리 표창 등의 결격사유, 징계절차가 개시된 공무원의 구체적인 징계 사유(범죄경력조회와 그에 대한 회보에 한정한다) 또는 공무원연금 지급 제한 사유 등을 확인하기 위하여 필요한 경우
10. 그 밖에 다른 법률에서 범죄경력조회 및 수사경력조회와 그에 대한 회보를 하도록 규정되어 있는 경우

이러한 경우 이외의 용도에 사용할 목적으로 범죄경력자료 또는 수사경력자료에 대한 취득은 금지된다(제6조제3항) 그리고 수사자료표를 관리하는 사람이나 직무상 수사자료표에 의한 범죄경력조회 또는 수사경력조회를 하는 사람은 그 수사자료표의 내용을 누설하여서는 아니 된다(제6조제2항).

## 5. 범죄정보 공개의 실무적 한계

범죄정보의 공개에는 실무적인 한계도 있다. 실무적 제약 요인은 주로 법적 한계와 연결되어 있다. 법률에서 공개를 제한하고 있는 경우, 예컨대 사생활 침해 우려, 국민의 생명·신체 및 재산의 안전에 대한 우려, 부동산 투기 우려 등의 사유는 실무적으로 범죄정보의 공개 여부를 판단함에 중요한 요인으로 작용하고 있다. 이에 대해서는 앞서 살펴본 법적인 제한에서 다루었기 때문에 여기서는 그 외 실무적 한계를 살펴보기로 한다.

먼저, 실무적 관점에서 범죄정보가 공개될 경우 이것이 오·남용되는 경우를 우려하지 않을 수 없다. 예컨대 범죄발생 등의 지점을 표시한 범죄지도가 공개될 경우 범죄가 많이 발생하지 않아 경찰의 관심이 상대적으로 소홀한 지역을 확인하는데 사용될 우려가 있다.<sup>24)</sup> 또한 경우에 따라서는 악의적으로 공개된 통계적 범죄정보를 조작하거나 자의적으로 해석할 우려도 배제키 어렵다.

다음으로 경찰에서 관리·보유하고 있지 않는 정보가 부정확하거나 오류가 있을 가능성이 있고, 이 경우 그러한 현실이 외부에 노출되는 것을 우려하지 않을 수 없다.<sup>25)</sup> 실제로 현재 공개되는 통계적 범죄정보에서는 범죄발생지역을 지방경찰청 단위로 표시하고 있으나, 시민들의 입장에서는 자신이 거주하는 지역의 범죄발생 현황을 알고 싶어한다. 하지만, 경찰에서는 이러한 현황에 대한 통계를 별도로 관리하지 않고 있다. 이는 범죄통계 수집의 기초가 되는, 대검예규 제215호의 규정에 의한 발생통계원표, 검거통계원표, 피의자통계원표 등 3가지 유형의 범죄통계원표의 한계에 기인한다. 예컨대, 범죄발생지와 관련하여 범죄통계원표에서는 서울, 부산, 대구 등 전국 53곳의 경우로 제한하고 있어, 기초자치단체 단위의 지역에서 범죄가 발생했는지를 파악하기 어렵게 되어 있는 것이다.

또한 통계작성의 기준이 애매모호하여 이 기준에 의한 통계의 신뢰성에 의문

24) 노성훈, 탁종연, 152면...

25) 노성훈, 탁종연, 152면...

이 제기되는 경우도 있다.<sup>26)</sup> 예컨대, 대검예규에서는 여러 명이 하나의 죄를 공동으로 저지른 경우 “공범 중 일부라도 먼저 검거하면” 검거사건표를 작성하도록 하고 있다. 즉, 여러 명이 공동으로 강간범죄를 저지른 경우에도 그 중의 1명만을 검거해도 해당사건의 검거율은 100%로 처리되고, 추가 공범을 검거하게 되면 200%로 처리되는 문제가 있다.

그 외에도 실제 발생한 범죄사건이 은폐되고 있어 이를 얼마나 신뢰해야 하는 문제가 있다. 경찰관 개인이 범죄의 발생사실을 알게 되었음에도 신고가 없다면 이를 굳이 통계에 반영하지 않고 누락한다는 것이다. 이는 특히 범죄발생율이 높아 정치적, 사회적으로 경찰활동에 대한 비판 등이 제기될 경우 더욱 그러하다는 것이다.<sup>27)</sup>

---

26) 범죄통계작성의 문제점에 대해서는 탁종연,....국가공식 범죄통계 연구, 47면 이하 참조.

27) 탁종연,....국가공식 범죄통계 연구, 65-66면.

## 제3장 각국의 범죄정보 공개 및 활용에 대한 비교 고찰

### 제1절 미국의 범죄정보 공개 및 활용 사례

치안 과학기술이 발전할수록 경찰에 의해 수집되는 정보의 양은 점차 증가하여 왔으며, 특히 오늘날 치안 빅데이터(big data)의 역할에 대한 형사사법시스템 내·외의 기대감은 한껏 고조되어 있다. 조직적 관점에서, 늘어가는 정보는 경찰행정의 효과를 높인다는 점에서는 축복이겠으나 극복해야 할 새로운 문제들이 지속적으로 발생할 것이라는 측면에서는 장애일 수 있다.<sup>28)</sup> 경찰이 주로 관심을 기울이는 정보는 범죄정보(crime information 혹은 crime data)라고 할 수 있는데 오늘날 빅데이터의 형태로 축적되고 있다. 빅데이터는 효과적인 범집행을 담보하는 강력한 수단이며, 동시에 국가의 안전을 현저히 증진시킬 수 있는 잠재력을 지닌다고 평가받고 있으나,<sup>29)</sup> 치안 빅데이터에 대한 비정형적 인식 역시 확인되고 있어 그 활용에 있어 주의를 요한다. 다시 말해, 치안 빅데이터를 접하는 개별 이해관계자들에게 그 개념과 기대효용가치는 상이하게 인식될 개연성이 크므로,<sup>30)</sup> 경찰에 의해 일상적으로 수집되는 치안정보의 활용에 대하여 관심을 기울이는 다양한 인구집단의 공감대와 참여를 이끌어 내는 과정은 필수적이라고 할 수 있다.

이러한 맥락에서, 형사사법시스템의 문지기(gatekeeper)라고 할 수 있는 경찰

28) 남궁현·심희섭, “과학기술이 경찰활동에 미친 변화와 그 시사점”, 치안정책연구, 31(1), 2017, 1-42쪽.

29) Podesta, J., Pritzker, P., Moniz, E. J., Holdren, J., & Zients, J., Big Data: Seizing Opportunities, Preserving Values, Executive Office of the President (US), 2014, p. 1.

30) Chan, J., & Moses, L. B., “Making sense of big data for security”, British Journal of Criminology, 57, 2017, pp. 299-319.

이 오늘날 적극적으로 고민해야 할 화두 중 하나가 ‘이전에 비해 훨씬 광범위하게 수집되는 빅데이터를 어떻게 활용할 것인가?’라는 질문에 대한 뚜렷한 해답을 찾는 것이라는 데는 이견이 없을 것이다. 특히 빅데이터 대응·관리 방법을 단순히 조직적인 차원에서 모색하는 수준을 넘어, 경찰-시민 쌍방향의 규제적 범죄정보 관리·활용체제를 어떠한 철학을 가지고 디자인할 것인가가 관건이다. 그도 그럴 것이, 과학기술이 치안영역에 폭넓게 적용되고 범죄예방 영역에서 지역사회(주민)의 역할이 확대됨에 따라 경찰-시민의 의사소통(police-citizen communication)은 앞으로 더욱 중요한 문제로 부각될 것이기 때문이다.<sup>31)32)</sup>

## 1. 배경

### 가. 범죄정보(crime data)의 개념 및 출처

범죄정보는 범죄와 관련된 모든 정보(crime-related information)라고 할 수 있다. 우선 범죄정보는 전자화(digitization)된 형태의 정부 자료(governmental data)라고 할 수 있다. 일단 개인이 범죄와 연루되어 형사사법시스템에 최초로 포섭됨과 동시에 일종의 디지털 흔적(digital trail)이 남게 된다.<sup>33)</sup> 이러한 연유로 범죄데이터 역시 기본적으로 아래의 다양한 출처에서 별개의 형태로 축적된다고 할 수 있다.<sup>34)</sup>

① 경찰서 관련 센터(police dispatch/911 response centers)<sup>35)</sup>에서 911신고를

31) Sherman, L. W., “Policing communities: What works?” In A. J. Reiss, Jr. & M. Tonry (Eds.), *Communities and crime* (pp. 343-386), Chicago, IL: University of Chicago Press, 1986.

32) Weisburd, D. L., & Lum, C., *Translating research into practice: Reflections on the diffusion of crime mapping innovation*, Dallas, TX: Fifth Annual Crime Mapping Research Conference, 2001, p. 6.

33) Lageson, S. E., “Crime data, the Internet, and free speech: An evolving legal consciousness”, *Law & Society Review*, 51(1), 2017, pp. 8-41.

34) ThoughtCo., *About Crime mapping and analysis* (<https://www.thoughtco.com/crime-mapping-and-analysis-1435686>) (2017. 7. 18. 검색).

35) 즉, 우리나라의 112종합상황실

접수하고 이에 대응하여 경찰을 출동시킬 경우 해당 사건은 911신고 데이터베이스에 최초 저장

- ② 범죄가 발생하였다고 확인이 된 후 범죄관리시스템(crime management system)에 저장
- ③ 범죄자가 검거되고 재판절차로 넘어가면 법원데이터베이스(court database)에 저장
- ④ 해당 범죄자의 유죄가 재판을 통해 확정되면 교정데이터베이스(corrections database)에 저장
- ⑤ 위 절차가 모두 끝난 후라도 필요에 따라 가석방데이터베이스(parole database)에 저장

이때 공개 시 특히 문제가 되는 범죄정보는 가해자나 및 피해자의 이름, 주소 등과 같은 프라이버시와 관련된 개인 수준의 정보일 것이다.

#### 나. 범죄정보(crime data)의 종류

미연방수사국(Federal Bureau of Investigation; FBI) 산하 전국범죄정보센터(National Crime Information Center; NCIC)에서 관리하고 있는 범죄정보의 종류는 총 21가지이다. 이 중 7가지는 물적 정보이고 나머지 14가지는 인적 정보인데 세부내용은 다음과 같다.

〈표 1〉 NCIC에서 관리 중인 21가지 범죄정보의 종류<sup>36)</sup>

|  |
|--|
| <p>The NCIC database includes 21 files (seven property files and 14 person files).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Article File: Records on stolen articles and lost public safety, homeland</li> </ul> |
|--|

36) FBI 산하 National Crime Information Center (NCIC), About NCIC files (<https://www.fbi.gov/services/cjis/ncic>) (2017. 7. 18. 검색).

- security, and critical infrastructure identification.
- Gun File: Records on stolen, lost, and recovered weapons and weapons used in the commission of crimes that are designated to expel a projectile by air, carbon dioxide, or explosive action.
  - Boat File: Records on stolen boats.
  - Securities File: Records on serially numbered stolen, embezzled, used for ransom, or counterfeit securities.
  - Vehicle File: Records on stolen vehicles, vehicles involved in the commission of crimes, or vehicles that may be seized based on federally issued court order.
  - Vehicle and Boat Parts File: Records on serially numbered stolen vehicle or boat parts.
  - License Plate File: Records on stolen license plates.
  - Missing Persons File: Records on individuals, including children, who have been reported missing to law enforcement and there is a reasonable concern for their safety.
  - Foreign Fugitive File: Records on persons wanted by another country for a crime that would be a felony if it were committed in the United States.
  - Identity Theft File: Records containing descriptive and other information that law enforcement personnel can use to determine if an individual is a victim of identity theft or if the individual might be using a false identity.
  - Immigration Violator File: Records on criminal aliens whom immigration authorities have deported and aliens with outstanding administrative warrants of removal.
  - Protection Order File: Records on individuals against whom protection orders have been issued.
  - Supervised Release File: Records on individuals on probation, parole,

or supervised release or released on their own recognizance or during pre-trial sentencing.

- Unidentified Persons File: Records on unidentified deceased persons, living persons who are unable to verify their identities, unidentified victims of catastrophes, and recovered body parts. The file cross-references unidentified bodies against records in the Missing Persons File.
- Protective Interest: Records on individuals who might pose a threat to the physical safety of protectees or their immediate families. Expands on the the U.S. Secret Service Protective File, originally created in 1983.
- Gang File: Records on violent gangs and their members.
- Known or Appropriately Suspected Terrorist File: Records on known or appropriately suspected terrorists in accordance with HSPD-6.
- Wanted Persons File: Records on individuals (including juveniles who will be tried as adults) for whom a federal warrant or a felony or misdemeanor warrant is outstanding.
- National Sex Offender Registry File: Records on individuals who are required to register in a jurisdiction's sex offender registry.
- National Instant Criminal Background Check System (NICS) Denied Transaction File: Records on individuals who have been determined to be "prohibited persons" according to the Brady Handgun Violence Prevention Act and were denied as a result of a NICS background check. (As of August 2012, records include last six months of denied transactions; in the future, records will include all denials.)
- Violent Person File: Once fully populated with data from our users, this file will contain records of persons with a violent criminal history and persons who have previously threatened law enforcement.

## 2. 지역사회경찰활동 패러다임의 확산과 범죄정보 공개

잘 알려진 바와 같이, 1972년부터 1973년까지 수행된 Kansas City Preventive Patrol Experiment 이후, 경찰의 예방적 순찰(preventive patrol)과 신고에의 신속 대응(rapid response time)이 범죄발생에 거의 영향을 미치지 못한다는 사실을 확인하였다.<sup>37)</sup> 당시 경찰 분야 학계 및 실무가들은 경찰의 실추된 입지 및 권한을 확장하기 위한 돌파구가 필요했는데, 지역사회경찰활동(Community-Oriented Policing; COP)이 그 중 하나였다. COP의 이론적 틀 안에서, 지역사회의 참여를 활성화시키는 것은 경찰의 법집행을 강화하는 것 보다 훨씬 중요한 가치를 지닌다. 왜냐하면 지역사회는 COP에서 경찰 및 형사사법시스템과 같은 사회적 기제들의 토대로 인식되기 때문이다.<sup>38)</sup> 또한 시민은 경찰과 함께 공공의 안전(public safety)이라는 목적을 수행하기 위한 COP의 공동 생산자(co-producers)의 역할을 수행할 것을 요청받을 것이다.<sup>39)</sup> 다시 말해, COP는 단순히 경찰과 시민간의 관계를 개선하는 것이 아니라, 오히려 범죄, 무질서, 범죄두려움을 야기하는 지역 내 사회적 이슈들을 실시간으로 확인하고 이해하고 있는 지역 주민들의 전문지식을 이용하는 문제해결과정인 것이다.<sup>40)</sup>

경찰-시민 간 의사소통 개선을 위해 범죄정보를 시민에게 공개하는 것은 지역사회 및 해당 시민들을 성공적으로 결집시키기 위한 COP 차원의 노력 중 하나라고 말할 수 있다. 1970년대 전산화된 정보시스템(computerized information systems)의 경찰 도입 및 확산<sup>41)</sup>은 경찰 자신뿐만 아니라 시민 역시 범죄통계에 쉽게 접근할 수 있는

37) Kelling, G. L., Pate, T., Dieckman, D., & Brown, C. E., The Kansas City preventive patrol experiment, Police Foundation (US), 1974.

38) Gill, C., Weisburd, D., Telep, C. W., Vitter, Z., & Bennett, T., "Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction and legitimacy among citizens: A systematic review", *Journal of Experimental Criminology*, 10, 2014, pp. 399-428.

39) Goldstein, H., "Toward community-oriented policing: Potential, basic requirements, and threshold questions", *Crime and Delinquency*, 33(1), 1987, pp. 6-30.

40) Trojanowicz, R. C., Kappeler, V. E., Gaines, L. K., & Bucqueroux, B., *Community policing: A contemporary perspective*, Cincinnati, OH: Anderson, 1998.

41) Manning, P. K., *Information technologies and the police*. In M. Tonry & N. Morris (Eds.), *Modern policing* (Vol. 15, pp. 349-398), Chicago, IL: University of Chicago, 1992.

기반을 마련하였다. 초기에는 광역지역 수준에서 리스트 형식으로 제공되던 범죄정보가 1980-1990년대에 이르러서는 일부 경찰서들이 도로를 구획으로 하는 소규모 블록 수준(street block level)으로 범죄정보를 제공하기 시작한 것이다.

과학기술 중 무엇보다 지리정보시스템(geographic information system; GIS)이 경찰활동에 도입되기 시작하면서 특히 1990년대 초·중반부터 경찰과 지역사회 사이의 정보공유가 급속도로 확대될 수 있었다.<sup>42)</sup> 의사소통 수단으로서 지도라는 매체는 통계정보 전달에 있어 익히 그 강력함이 잘 알려져 있다.<sup>43)</sup> 과거에는 일부 경찰관서들에 한하여 인터넷 웹사이트에서 지도형태의 범죄정보를 제공하는 대신 종이로 된 월간지를 시민에게 제공하기도 하였다. 그러나 오늘날 경찰서를 포함한 법집행기관들은 인터넷상의 범죄지도, 월간지, 그리고 각종 미디어를 통해 시민과 범죄정보를 활발히 공유하고 있는 실정이다.

### 3. 범죄정보의 시민 공개에 대한 찬·반론

시민-경찰의 주요 의사소통 도구로서 최근 범죄정보지도(crime mapping)의 인기가 점차 높아지고 있는 실정이긴 하나, 근본적으로 범죄정보를 시민에게 공개하는 문제에 대해서는 기대와 함께 우려도 작지 않다.

#### 가. 범죄정보 공개 반대 논거

우선, 지역별 범죄발생률의 높낮이 자체 혹은 변화 추이와는 상관없이, 범죄정보지도를 통해 시민에게 새로이 범죄정보가 제공됨에 따라 시민의 범죄(피해)에 대한 두려움(fear of crime) 혹은 체감안전도가 악화될 개연성이 있다. 범죄정보지도에 대한 시민의 감정적 반응(즉, 범죄두려움)이 부정적인 방향으로

42) Greene, R. W., GIS in public policy: Using geographic information for more effective government, Redlands, CA: ESRI, 2000.

43) Tufte, E. R., The visual display of quantitative information, Cheshire, CT: Graphics Press, 1983.

발전하게 된다면, 중국적으로 해당 지역에 거주하는 시민들이 관련 책임을 경찰에게 떠넘기는 상황이 발생할 수 있다는 점에 대한 우려에서 기인한다.<sup>44)</sup>

다음으로, 공개된 범죄정보가 본래의 목적과 달리 오용될 개연성 역시 있다. 예컨대, 보안업체에서 상업적 목적으로 활용될 수도 있고, 잠재적 범죄자가 미래의 범행지역을 정하는데 이용할 우려도 무시하기 어렵다.<sup>45)</sup>

끝으로, 범죄지도 등 정보공유매체에 대한 잘못된 이해에서 야기될 수 있는 문제들이 상존한다. 특히 범죄지도가 너무 복잡할 경우 사용자가 범죄통계 등에 대한 오해를 할 우려가 더욱 높아진다. 다시 말해, 범죄지도의 단일 범죄정보 지역 수준이 넓으면 넓을수록 해당 지역 전체에 대한 일관된 평가를 내리게 될 개연성이 커질 수 있다. 예컨대, 하나의 동 전체는 주변 동에 비해 상대적으로 안전할지라도 해당 동의 특정 상점가는 범죄피해에 훨씬 취약한 경우가 있을 수 있고, 그 반대의 경우, 즉 하나의 동 전체는 주변 동에 비해 상대적으로 범죄에 취약할지라도 특정 아파트 단지는 훨씬 안전한 경우도 있을 수 있다. 특히 후자의 경우에 해당 지역에 거주하는 주민들이 범죄정보 공개에 반발할 개연성이 커질 것으로 예상된다.

## 나. 범죄정보 공개 찬성 논거

첫째, 치안 빅데이터는 단순히 범죄예방 및 진압을 위하여 경찰조직이 수집해야 할 대상이 아니라 대외적으로 공유해야 할 정보로서 그 의미가 크다. 구체적으로, 시민을 위한 ‘정보 기반의 의사결정 지원 체제’(data-driven decision support systems) 구축에 영향을 미칠 수 있고 시민의 사회적 행태 전반을 변화시키는 방식으로 기능한다는 점에 주목할 필요가 있다.<sup>46)</sup> 즉, 범죄정보를 대

44) Skogan, W. G., “Concern about crime and confidence in the police: Reassurance or accountability?”, *Police Quarterly*, 12(3), pp. 301-318.

45) Wartell, J., & McEwen, T., *Privacy in the information age: A guide for sharing crime maps and spatial data*, Crime Mapping Research Center (US), 2001, p. 6.

46) Chandler, D., “A world without causation: Big data and the coming of age of posthumanism”, *Millennium: Journal of International Studies*, 2015, pp. 1-19.

중에게 공개하는 것은 일면 시민들에게 자신이 거주하고 있는 지역사회에 관여할 수 있는 권한을 준다는 의미로 이해할 수 있는데,<sup>47)</sup> 공적인 권한의 이양 수단으로서 지식의 재분배 기제로 작동한다고 할 수 있다.<sup>48)</sup> 그도 그럴 것이, 시민과의 범죄정보 공유과정이 지속될수록 자연스럽게 경찰은 정확한 정보를 전달하기 위한 노력을 할 것이며, 궁극적으로 해당 경찰관서가 관할지역의 치안문제 해결에 더욱 책임감을 가지고 임할 수 있도록 만드는 수단으로서 작동할 것이다. 비록 단기적으로 범죄발생빈도가 높은 지역에 거주하고 있는 주민들이 해당 지역의 범죄정보의 공개에 적대적인 입장을 표명할 수 있겠으나, 범죄정보의 제공은 장기적으로 경찰과 연구자 및 지자체/지방의회 간 성공적인 파트너십을 형성하게 만드는 촉진제의 역할을 수행함으로써 궁극적으로는 해당 지역의 문제를 해결하는데 일조할 것이 분명하다.<sup>49)</sup>

둘째, 범죄정보 공개를 통해 지역사회 주민들이 범죄와 안전 관련 문제들에 관심을 가지면 가질수록 관련 문제들을 해결하기 위하여 시민-경찰의 협력 정도가 높아질 수 있다.<sup>50)</sup> 패턴화된 잠재 피해자들(장소 관리자 포함)이 거주하고 있는 지역의 범죄와 안전 문제들을 쉽게 접하게 된다면 그들 자신을 보호하려는 노력을 할 개연성이 더욱 커질 것이기 때문이다. 지역사회경찰활동(COP) 및 문제해결(Problem Solving)의 관점에서, 범죄정보지도 등 매체를 통해 시민들이 지역사회 어느 장소에 문제가 있는지를 정확히 파악할 수 있게 된다면 해당 문제를 해결하기 위해 자원을 효과적으로 집중시킬 수 있을 것이다.<sup>51)</sup>

셋째, 만일 시민들을 대상으로 축적한 치안정보의 혜택을 정작 시민 자신들이 누리지 못하고 있다고 느끼게 만든다면, 침해적 성격만을 지니는 치안정보의 수집·관리라는 경찰의 직무는 더 이상 존립하기 어려울 것이다. 결국 지역사회와

47) Ratcliffe, J. H., "Damned if you don't, damned if you do: Crime mapping and its implications in the real world", *Policing and Society*, 12(3), 2002, pp. 211-225.

48) Chandler, D., 위의 글, pp. 1-19.

49) Wartell, J., & McEwen, T., 위의 글, pp. 5-6.

50) Wartell, J., & McEwen, T., 위의 글, p. 5.

51) Wartell, J., & McEwen, T., 위의 글, p. 5.

치안정보를 적극적으로 공유함으로써 시민의 공감대와 인식을 높이기 위한 노력 역시 병행할 필요가 있다. 구체적으로, 범죄정보 공개를 통해 경찰법상 위협의 상태책임자라고 할 수 있는 문제 있는 장소(problem places)의 관리자(placement managers)이 자발적으로 위협의 제거·사전대비라는 범죄예방활동에 참여하도록 유도할 수 있을 것이다. 나아가 치안정보 제공을 통해 높아진 시민의 주인 의식 및 사회참여의식이 하나의 비공식적인 경찰 통제 및 경찰활동에 대한 평가 기제로 작용하도록 하여(즉, 거버넌스적 치안체제의 확립), 궁극적으로는 경찰에 대한 태도 및 체감안전도를 높이는 데 기여할 것이다.

끝으로, 적시성 높은 정보의 제공을 통해 경찰에게 해당 지역이 안전한지 등 치안정보에 대한 문의가 줄어들어, 궁극적으로 경찰의 업무량 감소에 일조할 것이라는 예상도 있다.<sup>52)</sup>

## 4. 미국 범죄정보 시민공개 제도 현황 검토

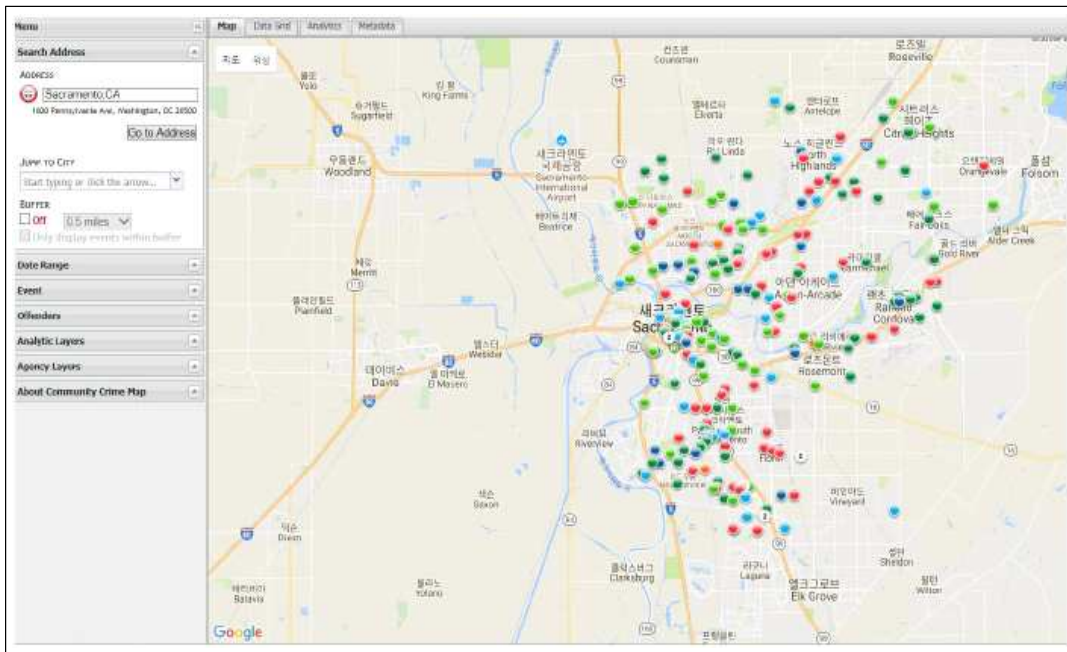
### 가. 주요 범죄지도 공개 사례

새크라멘토-시 경찰서(the Sacramento Police Department)는 최초로 범죄지도를 제공하였다. 사용자가 3개월 단위로 특정 지역을 정하여 죄종 및 기타 지리적 정보 레이어(layer)를 정하여 지도로 현출하여 사용할 수 있도록 하였는데, 초창기에는 <http://www.sacpd.org> 웹사이트를 사용하였다. 그러나 현재는 <https://www.cityofsacramento.org/Police> 웹사이트로 통합 개편하였을 뿐만 아니라 범죄지도는 해당 경찰서 웹사이트와 연계된 <http://communitycrimemap.com/> 라는 웹사이트에서 별도로 제공하고 있는 중으로 확인된다. 구체적으로, <http://communitycrimemap.com/> 웹사이트를 방문하여 세부 주소만 입력하면, 최근 해당 주소 인근에서 발생한 범죄정보를 지도상에서 세부 죄종별로 구분하여 검색 가능하다(아래 첫 번째 그림 참조). 또한 해당 주소지를 기준점으로 버퍼(buffer) 구역을 .5마일부터 .5마일 간격으로 설정하여 화면에 현출할 수 있으며, 개별 범죄의

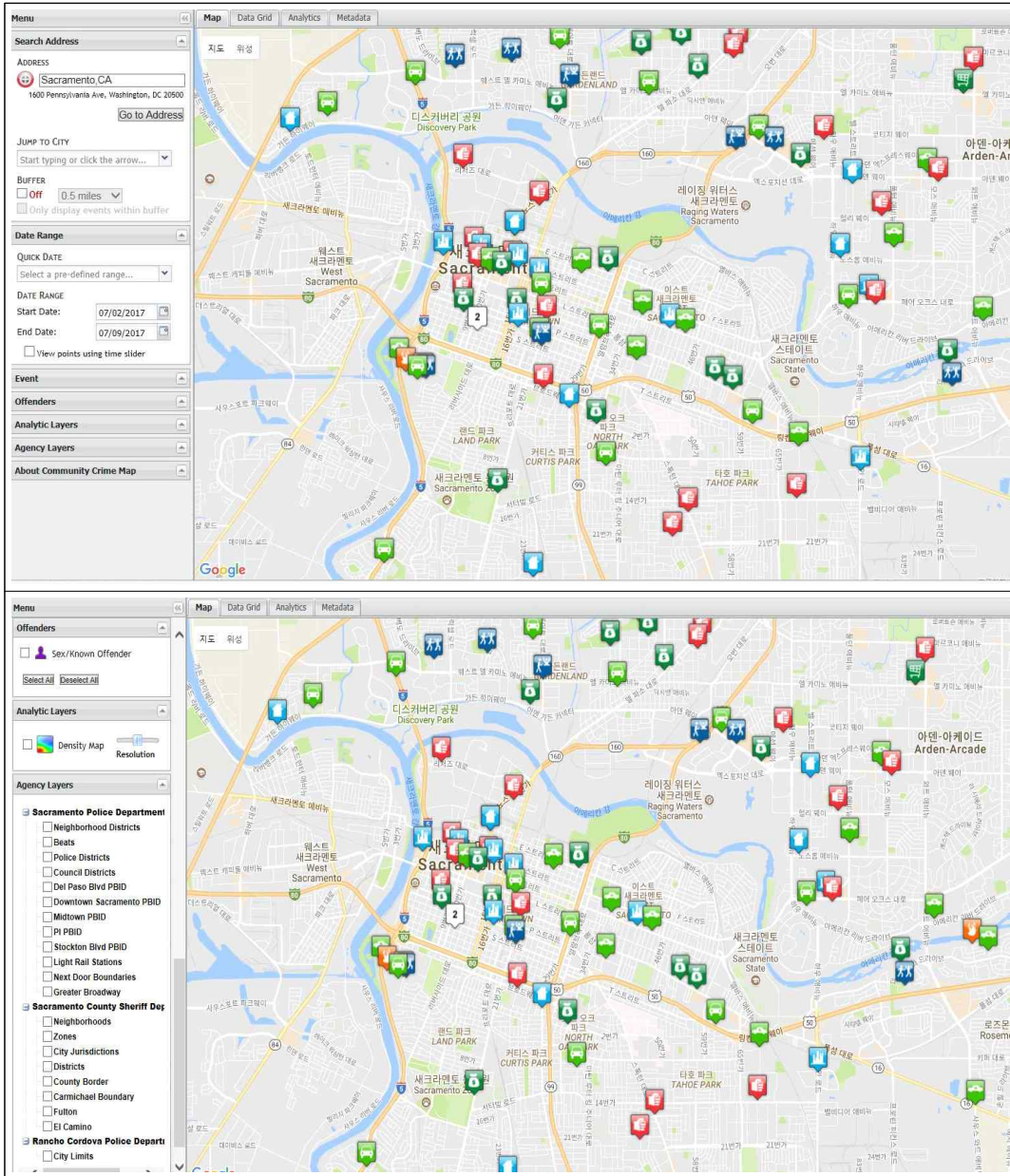
52) Wartell, J., & McEwen, T., 위의 글, p. 5.

발생일자 역시 검색일 기준 2-3일 이내까지 자유롭게 구간을 설정하여 보여준다(아래 두 번째 그림 참조). 덧붙여 세부 최종 역시 사용자의 선택에 따라 확인할 수 있다(아래 세 번째 그림 참조).

〈그림 1〉 새크라멘토-시 경찰서 제공 범죄지도<sup>53)</sup>



53) Sacramento Police Department, About crime mapping (<http://communitycrimemap.com/>) (2017. 7. 14. 검색).

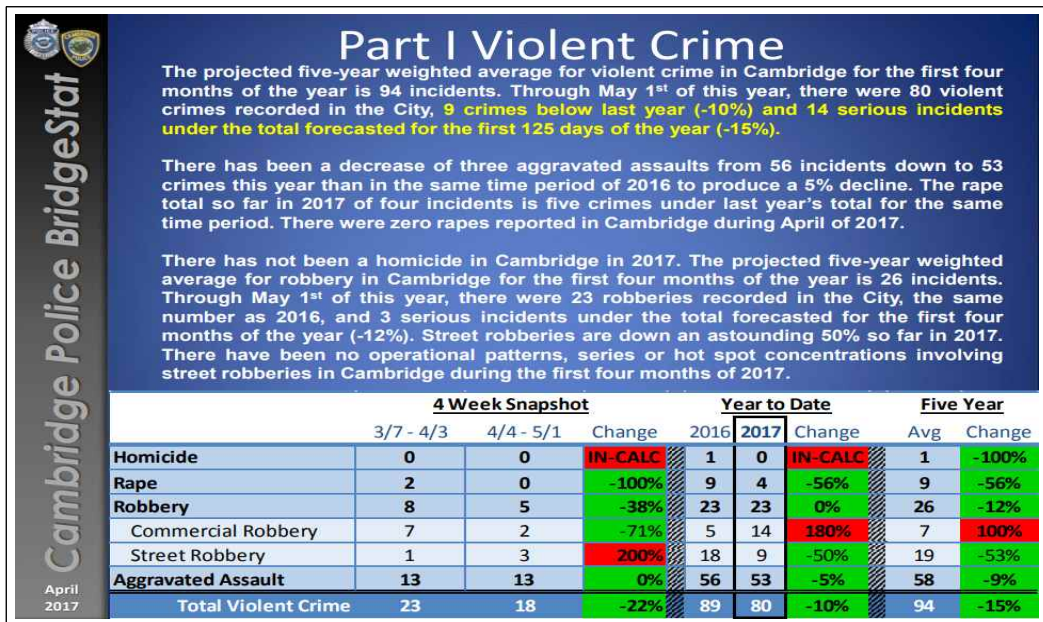


다음으로, 캠브리지-시 경찰서(the Cambridge Police Department)는 월별 범죄지도뿐만 아니라 범죄 패턴/추이 지도를 최초로 공개한 경찰서로 알려져 있다. 초창기에는 <http://www.ci.cambridge.ma.us/~CPD/> 웹사이트를 사용하였으나, 현재는 <http://www.cambridgema.gov/cpd.aspx> 라는 웹사이트로 개편하여

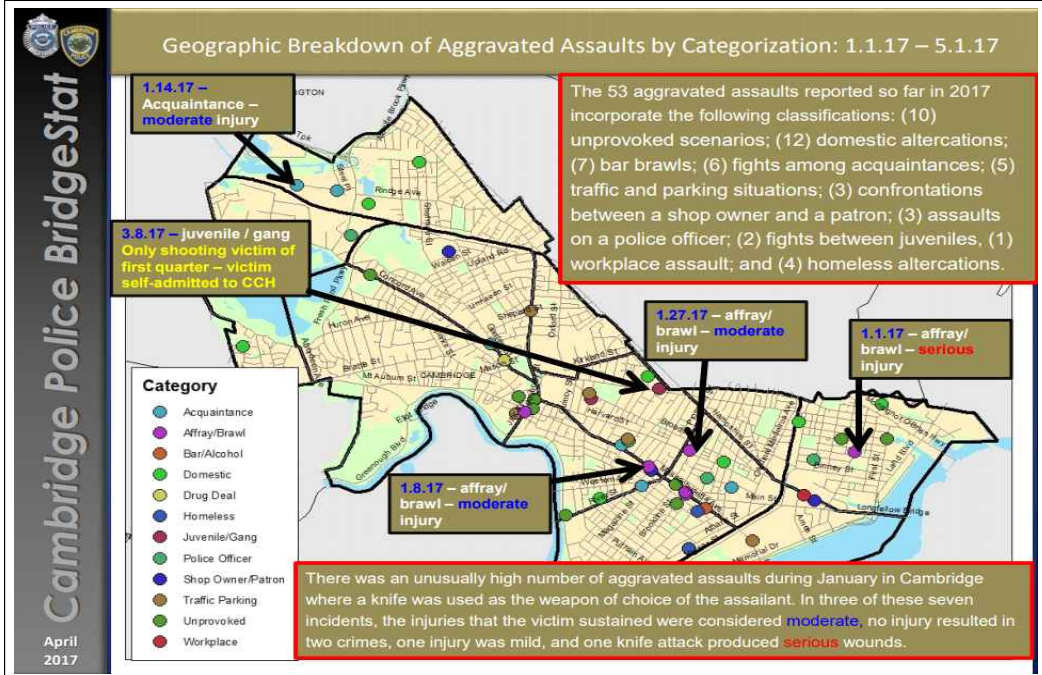
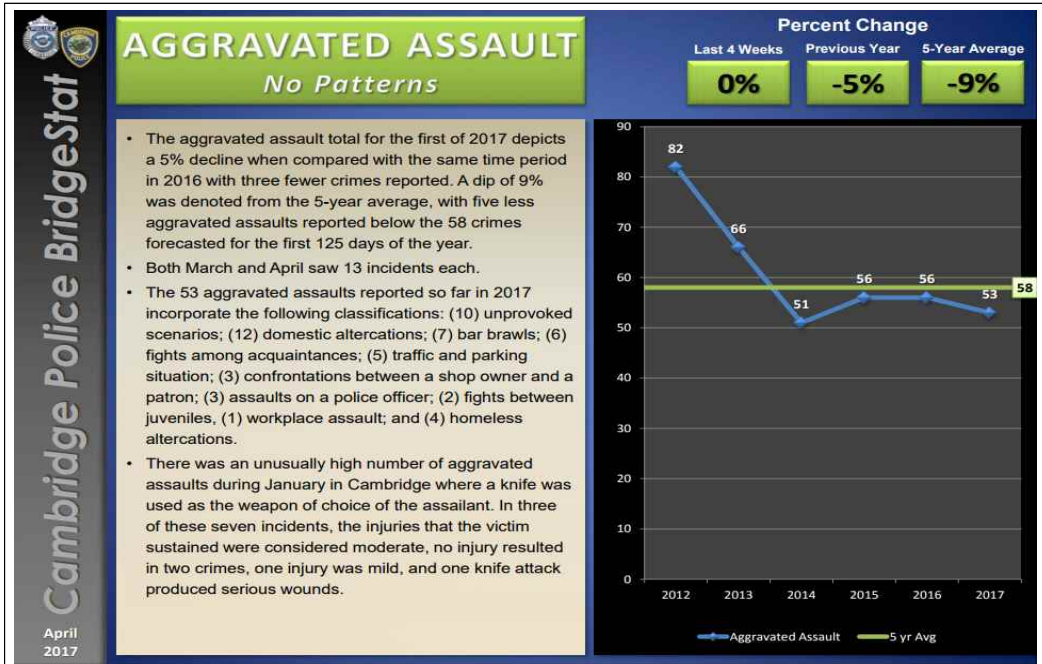
운용 중인 것으로 확인된다. 특기할 점은, 오늘날에도 해당 경찰서의 범죄분석팀(Crime Analysis Unit)에서 BridgeStat이라는 관내 범죄 패턴/추이에 관한 분석 보고서를 전술한 웹사이트에 월별로 게시하고 있다는 것이다. 구체적으로, 최종별로 최근 한 달간 범죄의 추이를 작년 및

제작년도 동일 시점뿐만 아니라 최근 5년간 자료와 비교분석하고 있고(아래 첫 번째 그림), 주요 최종별로 그 발생에 있어서 특정한 패턴이 있는지 역시 중단적으로 분석하고 있으며(아래 두 번째 그림), 지역적으로 해당 범죄의 발생에서 주목해야할 점이 있는지 역시 분석하고 있다(아래 세 번째 그림).

〈그림 2〉 캠브리지-시 경찰서 제공 BridgeStat<sup>54)</sup>



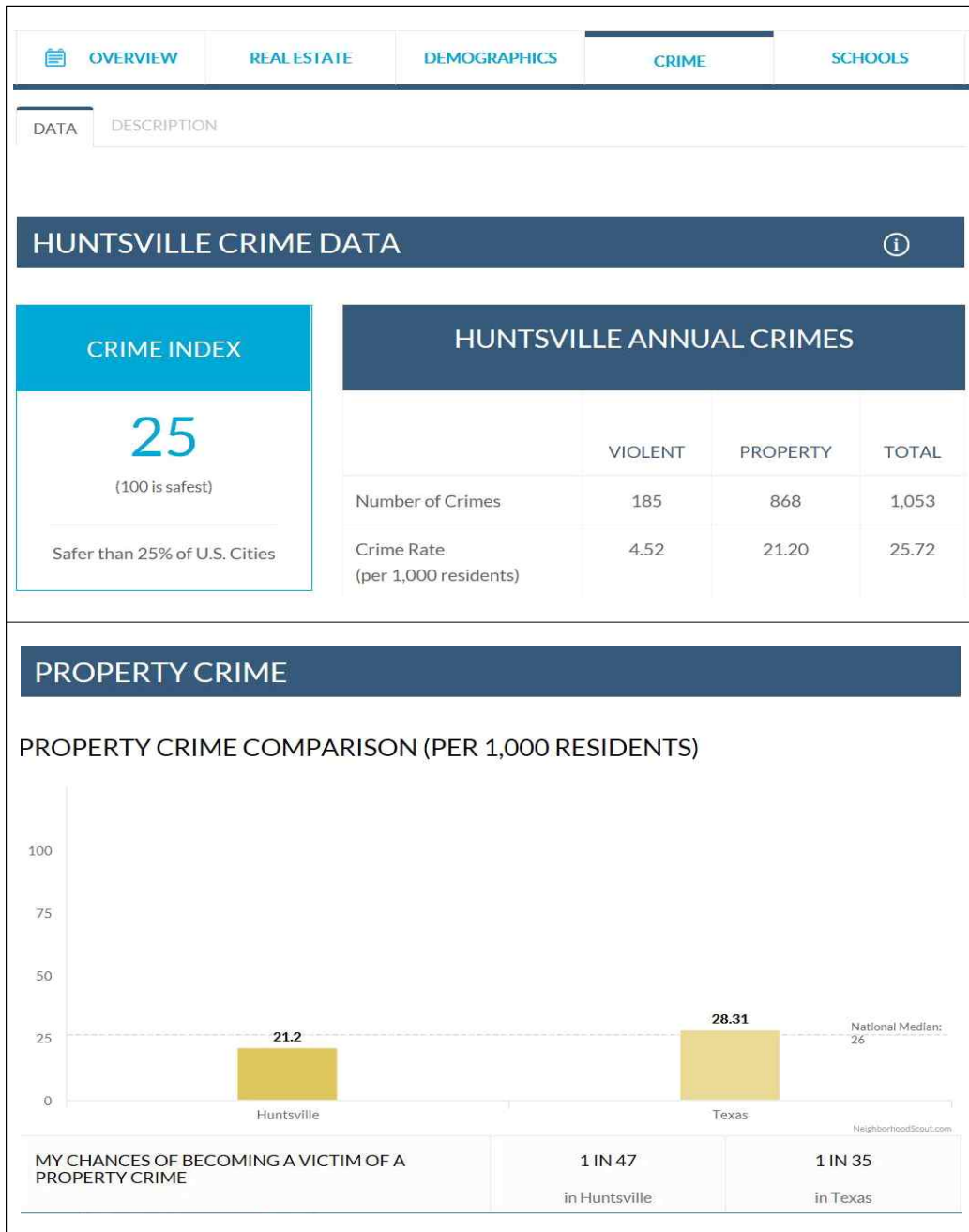
54) Cambridge Police Department, About BridgeStat ([http://www.cambridgema.gov/~media/Files/policedepartment/BridgeStat/BridgeStat\\_April2017\\_FINAL.ashx?la=en](http://www.cambridgema.gov/~media/Files/policedepartment/BridgeStat/BridgeStat_April2017_FINAL.ashx?la=en)) (2017. 7. 14. 검색).



초창기 미국의 범죄정보 공개 사례들 중 추가적으로 주목해야할 경우는 다음의 두 가지 정도일 것이다. 우선 일리노이-주(the Illinois State Police) 경찰서는 초창기 주 단위 범죄지도를 제공하고 있는 몇몇 경찰서 중 하나였다. 당시 일반 범죄정보뿐만 아니라 교통 및 성범죄자 데이터도 제공했던 것이 주요 특징이며, 초창기 <http://samnet.isp.state.il.us/ispso2/samintro.htm> 라는 웹사이트를 사용하였다. 또한 오클라호마-시 뉴스 9 텔레비전 웹사이트는 초창기 범죄정보를 제공하는 몇 안 되는 비법집행기관 중 하나였다고 확인되며, 초창기 <http://www3.kwtv.com/television> 라는 웹사이트를 사용하였다.

주지할 점은, 오늘날 수많은 비법집행기관들 역시 범죄정보를 제공하고 있다는 사실이다. 대표적인 웹사이트로 네이머후드스카우트(<https://www.neighborhoodscout.com/> 참조)가 있다. 해당 사이트는 2002년 Location Inc.라는 기업의 지리학자이자 인구통계 전문가인 앤드류 쉐러 박사(Andrew Schiller, Ph.D.)에 의해 운영되기 시작하였는데, 대중에게 미국 전역의 범죄 데이터, 학교 순위, 주거지 정보 등을 제공하는 공신력 있는 정보공개 매체로 자리매김하고 있다. 구체적으로, 해당 웹사이트에서 관심 주소를 입력하면 부동산(real estate), 인구특성(demographics), 학교(schools)와 함께 범죄(crime)와 관련된 세부 정보를 확인할 수 있다(아래 첫 번째 그림). 범죄정보는 미국 내 여타 도시들에 비해 얼마나 많은 범죄가 발생하고 있는지를 직관적으로 확인할 수 있는 범죄지수(crime index)와 함께 세부 죄종별 발생률(전체 발생건수 및 1,000가구당 범죄발생률)을 제공하고 있다(아래 첫 번째 그림). 덧붙여, 해당 지역에서 거주할 경우 속한 주의 여타 지역에서 거주할 경우에 비해 재산범죄(property crime)와 폭력범죄(violent crime)를 당할 개연성이 얼마나 높은지에 관한 정보 역시 함께 보여주고 있다(아래 두 번째 및 세 번째 그림).

〈그림 3〉 네이버후드스카우트 제공 범죄정보<sup>55)</sup>



55) Neighborhood Scout, About crime data (<https://www.neighborhoodscout.com/>) (2017. 7. 14. 검색).



## 나. 범죄정보의 공개 여부에 대한 대원칙

### (1) 개황

개별 경찰서는 어느 데이터를, 어떤 형태로, 누구에게 공개할지에 대하여 자신만의 고유한 방침을 보유하고 있다.<sup>56)</sup> 다만 해당 방침은 연방법 및 각각의 주별 법률의 틀 안에서 각각의 경찰서별 철학(each agency's philosophy)이 적용되어 최종 결정된다. 그도 그럴 것이, 범죄정보 공개를 서비스 기반의 경찰활동(service-based policing)이라고 한다면 관할구역 주민들의 범죄정보 공개요구 수준이 공개할 범죄정보의 양과 정도를 결정하는데 중요한 기준이 될 것이므로 그 기준은 관할구역별 구체적인 상황에 따라 차별적으로 결정될 개연성이 큰 것이다.<sup>57)</sup>

56) Wartell, J., & McEwen, T., 위의 글, pp. 5-15.

57) Wartell, J., & McEwen, T., 위의 글, pp. 5-15.

(2) 범죄정보 공개 관련 법률: 연방, 주, 경찰서 관할구역별

연방 수준의 범죄정보 공개와 관련된 법률(open-access laws)은 Freedom of Information Act(FOIA)와 밀접한 관련이 있다. FOIA는 1966년 7월 4일 존슨(Johnson) 정부에 의해 입안·시행된 연방정부를 규제하는 법률로 그간 연방 정부에 의해 통제되었던 미공개 정보 및 문건들을 대중에게 전부 혹은 일부 공개하도록 규율하고 있다.<sup>58)59)</sup> 다시 말해, FOIA는 정부의 투명성(government transparency)에 대한 시민의 요청 충족과 개인의 프라이버시(individual's privacy)라는 충돌하는 두 가지 보호법익에 대한 대체적인 기준을 설정한다고 할 수 있다.<sup>60)</sup> 특히 FOIA는 개인의 프라이버시권을 보호하기 위하여 다음의 두 가지 경우에는 정보공개를 제한하고 있다. 이 중 '예외 6'(exception 6)은 개인의 인사 및 의료정보와 연관이 있고 '예외 7(C)'[exception 7(C)]는 법집행기관들을 위해 관리되고 있는 범죄정보와 관련이 있다.<sup>61)</sup>

미국 내 주별, 그리고 같은 주라도 지역별 범죄정보 공개 기준은 상이할 수밖에 없다. 우선 주 수준(state-level)의 공공기록(public records)에 관한 법률은 주별로 상이하야 개별적으로 확인할 필요가 있다. 대다수 주들의 법률은 연방법인 FOIA와 유사한 것으로 확인되나 그렇다고 정확히 일치하는 것은 아니기 때문이다.<sup>62)</sup> 나아가, 전술한 연방법률(FOIA) 및 주 법률의 규범적 틀 내에서, 하나의 주 내 개별 경찰서들은 지역별 특성의 차이에 따라 상이한 철학을 지향하므로 범죄정보 공개의 세부 수준 및 범위 역시 다르다.<sup>63)</sup>

58) 5 U.S. Code §552 (Public information; agency rules, opinions, orders, records, and proceedings)

59) <별첨 1> FOIA 관련 조문 참조

60) Shepard, K., "Mug shot disclosure under FOIA: Does privacy or public interest prevail?", *Northwestern Law Review*, 108, 2014, pp. 343-378.

61) Lageson, S. E., 위의 글, pp. 10-11.

62) <별첨 2> 캘리포니아(California)-주 관련 법률 참조

63) <별첨 3> 새크라멘토(Sacramento)-시 경찰서 관련 방침 참조

## (3) 범죄정보 공개 관련 대법원 판례

대법원(the US Supreme Court)의 정부정보 공개에 대한 판단 기준은 이른바 상당성 원칙의 검토(balancing test) 결과에 따라 달라진다고 할 수 있다.<sup>64)</sup> 1976년 대법원 판례인 Department of Air Force v. Rose (425 U.S. 352)의 결정에서 해당 기준이 도출되었다. 구체적으로, 해당 사건에서 공군성(Department of Air Force)은 Rose의 요청에도 불구하고 개별 사관생도의 재학 중 징계처분결과의 공개를 거부하였지만, 대법원은 국민의 세금이 해당 학교의 운영에 사용되고 있기 때문에 해당 정보를 공개하여야 한다고 판시하였다. 다시 말해, 대법원은 전술한 FOIA의 예외규정은 다만 ‘해당 정부기관의 행정행위와는 관련이 없어 공공의 관심을 충족시킬 필요가 없는’ 사적인 개인에 관한 정보를 보호해야할 경우에 제한적으로 적용되어야 하며, 만일 해당 개인이 정부기관의 행정행위와 밀접한 관련이 있을 경우에는 시민의 요청에 따라 공개할 필요가 있다고 주장한 것이다.<sup>65)</sup>

FOIA의 ‘예외 7(C)’를 옹호하는, 즉 법집행기관의 범죄정보 공개를 제한한 대표적인 대법원 결정은 1989년 U.S. Dept. of Justice v. Reporters Committee (489 U.S. 749) 판결이다.<sup>66)</sup> 해당 사건에서, 피항소인 뉴스단체는 FOIA의 보호를 받는 특정 가족구성원의 범죄기록이 포함된 전과기록을 미국 법무부에게 요청한 바, 대법원은 해당 전과기록의 공개가 5 U.S. Code §552의 보호법익 내에 있는 프라이버시권의 부당한 침해라고 결정하였다. 결정 이유로, 개인의 전과기록 자체가 완전히 개인적이지는 않더라도 해당 개인이 그것의 공개를 제한할 어떠한 이익도 없다는 것을 의미하는 것은 아니며 전과기록에서의 프라이버시 보호법익은 막대하다는 점에 주목하였다.<sup>67)</sup> 다시 말해, 개인에 대한 법집행기록을 제3자가 요청하는 것은 해당 개인의 프라이버시권을 상당히 침해

64) Lageson, S. E., 위의 글, pp. 10-11.

65) Lageson, S. E., 위의 글, pp. 10-11.

66) Lageson, S. E., 위의 글, pp. 11-12.

67) Lawschool Case Briefs, About U.S. Dept. of Justice v. Reporters Committee (489 U.S. 749) (<http://www.lawschoolcasebriefs.net/2013/11/departments-of-justice-v-reporters.html>) (2017. 7. 14. 검색).

할 뿐만 아니라 그 요청이 정부에 관한 어떠한 공식정보를 요청하는 것은 아니기 때문에 해당 전과기록을 공개하는 것은 프라이버시권을 중대하게 침해하는 것이므로 부당하다는 것이다. 전술한 Department of Air Force v. Rose (425 U.S. 352)의 결정에서 도출된 상당성 원칙의 검토(balancing test)를 하더라도 개인의 전과기록은 정부기관의 행정행위와 밀접한 관련이 있다고 보기는 어려워 공개 요청 시 거절하는 것이 마땅하다.

살펴본 바와 같이, 최근 대법원은 오늘날 경찰의 입장과 유사하게 공적인 기록, 프라이버시권, 그리고 누가/어떻게 해당 정보를 사용할지에 대하여 개인의 프라이버시권을 침해하지 않는 방향으로 조심스러운 판단을 하고 있는데, 이는 개인의 헌법상 기본권에 대한 높은 수준의 관심과 기대를 반영하는 경향의 산물이라고 하겠다.

## 다. 연방정부 차원의 범죄정보 공개 관련 전담기구 및 운영 예산

### (1) 범죄지도연구센터<sup>68)</sup>

범죄지도연구센터(Crime Mapping Research Center; CMRC)는 1997년 법무부(Department of Justice) 산하 연방형사정책연구원(National Institute of Justice)에 의하여 설립되었다. 해당 연구센터는 경찰서 단위에서 범죄정보 분석기법을 어떻게 사용해야 하는지를 연구함과 동시에 경찰서에서 공간 지도 및 데이터 사용 역량을 향상시키기 위한 교육·훈련 프로그램을 개발하는데 주력하였다. 당시 CMRC의 운영예산은 ‘1996년 일괄재정지출예산’(the Omnibus Appropriations Act of 1996)을 통해 조달되었다.

68) NIJ, About CMRC (<https://www.nij.gov/topics/technology/maps/pages/welcome.aspx>) (2017. 7. 14. 검색).

## (2) 공공안전을 위한 지도 및 분석 프로그램<sup>69)</sup>

법무부(Department of Justice) 산하 연방형사정책연구원(National Institute of Justice)에 의하여 운영 중이던 CMRC가 2002년 MAPS(Mapping and Analysis for Public Safety Program; MAPS)로 진화·개편되었다. 기본적으로, MAPS는 GIS, 통계분석 및 공간데이터분석을 사용하는 연구를 재정적으로 지원하여 아래와 같은 목적을 달성하고자 노력해 왔다.

- 더욱 효과적인 경찰자원 배치
- 공공안전자원의 더 나은 사용
- 강력한 범죄대응정책 마련
- 범죄에 대한 이해 확대

구체적으로, MAPS가 공공안전을 증진시키기 위하여 지원하고 있는 연구의 세부 범위는 다음과 같다.

- 범죄를 분석하기 위하여 지도를 사용하는 방법
- 공간데이터를 분석하는 방법
- 연구자들이 관련 프로그램이나 정책을 평가할 수 있도록 돕는 방법
- 지도화 기법, 데이터 공유, 공간분석도구를 개발하는 방법

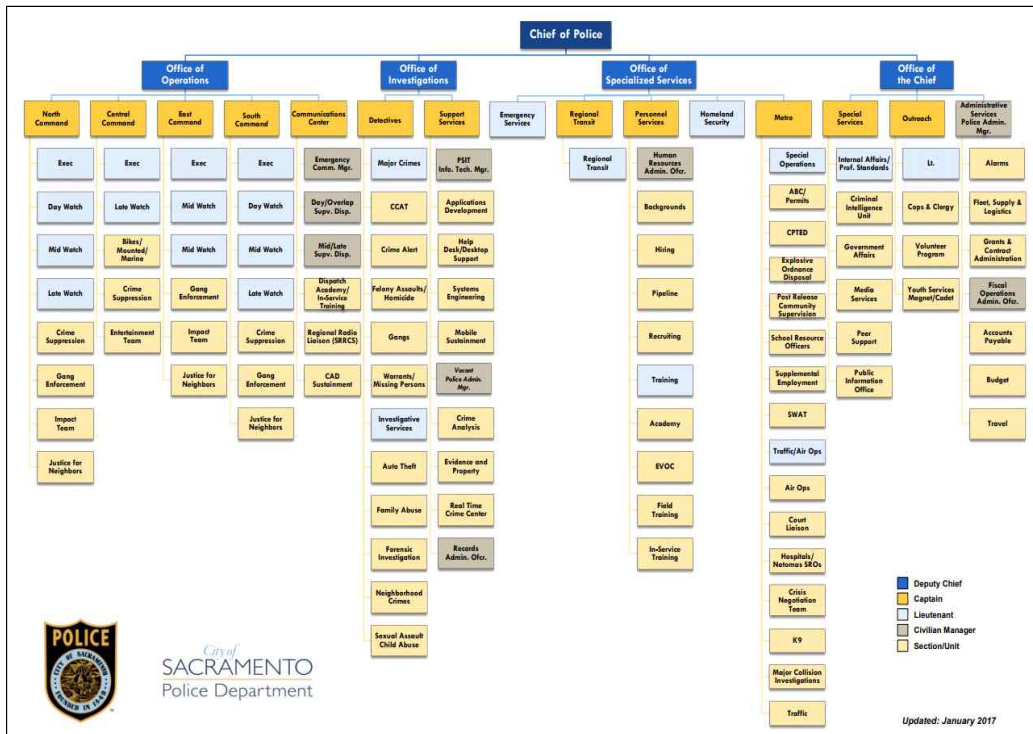
## 라. 주 혹은 지역(시) 경찰서 차원의 범죄정보 공개 관련 전담기구

### (1) 경찰서 내 범죄분석 부서

범죄정보 수집/관리는 경찰서 내 범죄분석(crime analysis) 부서에서 담당하고 있는 것으로 확인된다. 예컨대, 아래 그림과 같이, 새크라멘토(Sacramento)-시 경찰서의 경우에는 수사(과)(Office of Investigations), 수사지원(계)(Support Services), 범죄분석(반)(Crime Analysis)에서 해당 업무를 담당 중이다.

69) NIJ, About MAPS (<https://www.nij.gov/topics/technology/maps/pages/welcome.aspx>) (2017. 7. 14. 검색).

〈그림 4〉 새크라멘토-시 경찰서 조직도<sup>70)</sup>



범죄분석전문가(crime analysts)의 역할은 범죄정보의 수집(collecting), 조합(collating), 정제(distilling), 해석(interpreting), 그리고 제시(presenting)를 모두 포함하는데, 세부적인 주요 기능은 아래와 같다.<sup>71)</sup>

- [단기; 전술적 범죄분석(tactical crime analysis)] 일일 발생범죄 데이터의 축적 및 분석을 통해 관할 지역 내 주로 누가, 언제, 어디에서, 어떻게, 왜, 어떤 범죄를 저지르는지에 대한 추이(trends), 패턴(patterns), 핫스팟(hot spots)을 제공함으로써 해당 범죄의 발생을 예방하기 위한 효과적인 경찰 전술을 개발하도록 돕는다.
- [장기; 전략적 범죄분석(strategic crime analysis)] 특히 여러 상황들이 복

70) Sacramento Police Department, About organization chart (<https://www.cityofsacramento.org/Police/About-SPD/Organizational-Information>) (2017. 7. 14. 검색).

71) IACA, About crime analyst ([http://www.iaca.net/dc\\_analyst\\_role.asp](http://www.iaca.net/dc_analyst_role.asp)) (2017. 7. 14. 검색).

잡하게 얽히고설킨 문제성 있는 장소(problem places)를 별도의 문제로 규정하고 관련된 상황들의 범주를 구분하여 분석함으로써 관할 경찰서에서 장기적인 경찰전략을 찾도록 돕는다.

- 2001년 9/11사건 이후부터 정보(intelligence로서)의 분석이 경찰서 단위 대테러 경찰정보활동의 핵심이 되었는데, 경찰서 범죄분석전문가가 일일 발생범죄 정보를 축적해 나가는 과정 중에 주, 연방, 국제적 단위의 다양한 기관에서 생산된 테러 관련 첩보와 일치하는 세부사항을 확인할 개연성이 크기 때문이다.

## 5. 미국 범죄정보 시민공개 가이드라인<sup>72)</sup>

### 가. 공개 데이터의 형태 결정

‘점 데이터(point data)’와 ‘집합 데이터(aggregate data)’ 중 어떤 형태의 데이터를 공개할 것인지를 결정하는 문제인데, 전자는 개별 사건별 데이터라고 할 수 있고 후자는 지역별 합계 혹은 평균 데이터라고 할 수 있다. 통상 집합 데이터를 공개하는 것을 원칙으로 하는데, 데이터를 병합함으로써 특정 주소 및 사건들을 종합적으로 파악하여 해당 지역의 문제를 전반적으로 파악하기가 용이하기 때문이다. 그러나 집합 데이터의 사용에는 몇 가지 단점이 있어 그 사용에 주의를 요한다. 우선 하나의 단위 지역 내 제한적인 장소에 집중적으로 범죄가 발생할 경우 해당 단위 지역의 문제를 정확히 판단하기가 어려울 수 있다. 또한 복수의 데이터들이 다른 지역 단위 수준에서 집계되어 있을 경우<sup>73)</sup> 분석을 통한 관계 이해가 쉽지 않을 수 있다.

덧붙여 한 번 작성되면 고정되는 지도(static map)인지 혹은 동적인 지도(interactive/dynamic map)인지에 따라 지도에 포함되는 데이터의 양이 달라진

72) Wartell, J., & McEwen, T., 위의 글, pp. 10-15 및 pp. 23-27.

73) 예컨대, 차량절도는 장소별로 집계되어 있고 침입절도는 지구대별로 집계되어 있을 경우, 전체 절도범죄 파악 문제

다는 점 역시 주지할 필요가 있다. 특히 후자의 경우에는 시간이 지남에 따라 인터넷상의 사용자가 지역 수준, 지도의 축적, 데이터 유형수를 달리 설정함으로써 동일한 죄종에 대해서도 다양한 결과물을 확인할 수 있게 될 것이다.

#### 나. 지도화를 시켜야할 데이터의 범위 결정

일반적으로 대다수의 시민들은 가능한 많은 정보가 공개되길 원할 것이다. 그러나 이러한 시민의 요청은 공공정보 관련 법률 규정 및 프라이버시권 침해 문제, 그리고 경찰의 자원적 제약 상황 등을 전반을 고려하여 판단되어야할 문제이다. 통상 범죄사건 데이터(crime incident data), 911신고 데이터(calls for service), 체포/체포 장소 데이터(arrest data & arrest locations), 교통사고(traffic incidents), 업무 관련 시민불만 혹은 민원(citizen complaints), 법률위반사건(code-violations), 조직폭력단 연루사건(gang-related incidents) 관련 데이터 등이 지도화를 고려할만한 대상이다.

성범죄자 데이터의 경우에는 연방 성범죄자 정보 공개 법률(Federal Megan's Law) 및 주별 메간법(e.g., California Megan's Law)의 규범적 틀 내에서 범죄자의 이름, 주소, 생년월일, 죄종, 그리고 기타 개인정보(e.g., 눈 색깔, 신장, 몸무게 등)를 인터넷상에 공개하도록 규정하고 있으며,<sup>74)</sup> 경우에 따라서는 사진 및 관련 위치정보까지 공개하고 있다(아래 첫 번째 및 두 번째 그림).

74) California Government, About Megan's law  
(<https://www.meganslaw.ca.gov/Disclaimer.aspx>) (2017. 7. 14. 검색).

〈그림 5〉 성 관련 범죄정보 및 범죄자 인적 정보 게시 사례<sup>75)</sup>

www.familywatchdog.us/showmap.asp

Login / Register Home Offenders Safety Sales About Us Tell A Friend Blog

Search Criteria: Huntsville, TX 77340

Show as List Address Changes 61 Mapped Offenders 17 Un-Mapped Offenders

**FAMILY WATCHDOG.**

**YORK,FRANK ANTHONY**

**Gender:** Male **Race:** B  
**Hair:** BLK **Eye:** BRO  
**Height:** 510 **Weight:** 180  
**DOB:** 02/17/1970 **Age:** 47

**Aliases**  
 YORK,FRANK  
 YORK,FRANK A  
 CHILL,CHILL  
 YORK,FRANKLIN ANTHONY  
 YORK,FRANKLIN ANTHONY JR  
 CHILL,XX  
 FRANK,XX  
 YORK,FRANK ANTHONY JR  
 YORK,CHILL

**Home Address**  
 2402 SYCAMORE AVE  
 APT #B3  
 HUNTSVILLE, TX 77340

**Markings**  
 No markings provided

**Conviction**  
 INDECENCY WITH A CHILD BY EXPOSURE  
 Offender's age at conviction not reported  
 Victim Age: 9

**Source of Information:** TX State Offender Registry

75) Family Watchdog, About sex-related crime (www.familywatchdog.us) (2017. 7. 14. 검색).

주의할 점은, 성범죄자 데이터는 통상 여타 교정기관으로부터 얻게 될 것이므로 경찰기관의 범죄, 체포, 911신고 데이터와 정확히 일치하지 않을 수도 있고 대중에게 적시에 제공되지 못할 수도 있다는 점이다. 또한 만일 성범죄자 데이터가 해당 성범죄와 관련이 전혀 없는 무고한 개인의 것으로 잘못 연결되어 제공된다면, 그 부작용은 여타 죄종의 데이터에서 동일한 문제가 생겼을 경우에 비해 훨씬 막대할 것임은 자명하다.

청소년이 저지른 범죄에 관한 데이터를 공개할 필요가 있을 경우에도 몇 가지 주의할 점이 있다. 구체적으로, 해당 인구집단을 별도로 규율하는 주 법률 및 지역 법규와 배치되지 않는지를 사전에 살펴야 하며, 일반적으로 집합 데이터 형태로 지도화하는 편이 해당 범죄정보를 통해 특정 개인을 추정할 개연성을 낮추는 데 적합하다는 점을 인식할 필요가 있다.

#### 다. 범죄정보 공개 웹사이트에 면책진술(disclaimer) 사용 결정

경찰서에서 인터넷상에 범죄정보와 지도를 게시할 경우, 해당 정보에 관한 사용자의 오용 혹은 오해로부터 야기될 수 있는 법적 책임(liability)을 피하기 위하여 모든 게시물에 통상적으로 면책진술(disclaimer)을 게재하고 있다. 이의 사용을 통해 법적 책임을 일소할 수는 없을지라도 줄일 수는 있기 때문이다. 정해진 면책진술의 양식은 없으나, 통상 ‘범죄정보를 제공하고 있는 인터넷 사이트(혹은 해당 경찰서)가 게시된 정보의 내용, 사건, 적시성, 완결성에 대하여 어떠한 담보, 대표, 혹은 보증을 하지 않을 것’이고 ‘범죄정보의 공개는 순수한 호의의 산물이며 범죄지도의 해석을 도와줄 직원이 별도로 없다’는 취지로 작성하는 것이 보통이다. 해당 인터넷 사이트의 모든 페이지에 면책진술을 넣을지 혹은 메인 페이지에만 면책진술을 넣을지, 그리고 사용자가 범죄정보를 접하기 전에 면책진술을 고지 받은 사실에 관하여 인정하는 방식을 절차적으로 어떻게 구체화할지 등 세부내용을 전문 법조인의 법률 자문을 거쳐 정하기도 한다.

면책진술 이외에도 일부 경찰서는 인터넷 사이트에 개인정보보호정책(privacy or confidentiality statement)을 게시하기도 한다. 경찰서가 개인들에 관하여

어떠한 정보를 수집하고 있는지, 수집하는 이유는 무엇인지, 그리고 어떻게 해당 정보를 사용할 것인지에 대하여 해당 기관이 운영하는 인터넷 사이트의 사용자에게 공지할 필요가 있기 때문이다. 특히 관련 범죄정보를 통계적인 목적이외에 사용하지 않을 것이라는 점, 별도의 수권규정이 있는 경우를 제외하고는 개인을 특정할 수 있는 데이터를 올리지 않을 것이라는 점, 오직 한정된/자격 있는 인적 자원만이 개인의 범죄정보를 다룰 것이라는 점 등을 법률<sup>76)</sup>에 근거하여 제시하고 있다. 개인정보보호정책의 게시는 경찰서가 개인의 프라이버시권을 보호하기 위하여 필요한 노력을 하고 있고 앞으로도 그렇게 할 것이라는 일종의 약속을 보여줄 수 있는 계기로 기능함과 동시에 이러한 과정을 통해 향후 관련 문제가 생길 경우 해당 경찰서의 절차적 하자에 관한 우려를 최소화할 수도 있을 것이다.

#### 라. 지리적 정보 코딩 성공률(geocoding rates) 제공 결정

지리적 정보 코딩 성공률은 지도에 특정된 장소와 실제 범죄가 발생한 장소가 일치하는 비율을 의미하는데, 이의 제공을 통해 사용자는 범죄지도의 정확도에 대한 이해를 바탕으로 관련 정보를 오해할 개연성을 줄일 수 있다.

#### 마. 범죄지도 해석 방법에 관한 가이드라인 제공 결정

관련 전문가가 아닌 범죄지도 사용자들의 해석상 장애를 해소하기 위하여 가이드라인 제공을 어느 정도까지 할 것인가 역시 사전에 결정이 필요한 문제이다. 우선 데이터원(data sources)에 대한 설명이 필요한데, 통상 사용자는 지도화가 된 범죄정보가 범죄사건 데이터(crime incident data), 911신고 데이터(calls for service), 체포/체포 장소 데이터(arrest data & arrest locations) 등 다양한 데이터원 중 어느 것인지 구분을 못할 개연성이 크기 때문이다. 또한 지

76) 예컨대, the Department of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act, 1998

도에 단순히 ‘1종 범죄’(Part I offenses<sup>77</sup>)로 표시될 경우에 해당 범주에 포함되어 있는 죄종에 대한 별도의 설명 역시 필요하다. 다음으로 등치지역도(choropleth map)는 단위지역별로 데이터를 집합시켜 하나의 단위지역은 동일하게 음영으로 처리하는데, 이러한 내용을 모르는 사용자는 해당 단위지역의 전체에서 일정 수준의 범죄가 고르게 발생한다고 오해를 할 소지가 있다. 또한 핫스팟 지도와 같은 개별사건을 점으로 현출한 지도(point map)의 경우에는 정확히 동일한 장소에서 반복적으로 다양한 죄종의 사건들이 발생할 경우 표현방식에 한계가 있어 사용자가 현실을 오해할 개연성 역시 크다. 이외에도 지도제작 디자인(cartographic design), 척도(map scale), 범례(map legend) 등에 관한 별도의 설명을 추가하는 등 게시된 범죄지도에 대한 사용자의 이해도를 높이기 위한 노력을 어느 정도 보일 필요가 있을 것이다.

## 바. 주기적으로 최신 버전 지도로 업데이트 결정

시민에게 범죄지도를 제공하는 궁극적 목적은 ‘교육’이라는 점에서 지도는 항상 최신의 데이터를 포함할 필요가 있다. 이를 위해 경찰서별 전문 인력을 배치·활용하고, 특히 주요한 업무를 담당하는 직원은 복수로 운용하여 업무 공백을 최소화해야 한다. 한 번 작성되면 고정되는 지도(static map)라면 최소한 월 1회 범죄정보를 업데이트할 필요가 있으며, 동적인 지도(interactive/dynamic map)라면 조금 더 자주 혹은 거의 실시간으로 업데이트가 필요하다. 만일 1년 내내 범죄가 거의 발생하지 않는 지역이라면 업데이트 시간 간격을 더욱 넓히는 것도 타당하다.

## 사. 여타 기관들과의 정보 공유 결정

경찰기관의 입장에서는, 여타 기관들과 공유가 가능한 정보의 범위를 정하는

77) murder and nonnegligent homicide, rape, robbery, aggravated assault, burglary, motor vehicle theft, larceny-theft, and arson

문제가 중요하다. 물론 공공 기록물 및 개인정보 보호 법률은 주별로 그 편차가 있으나, 통상 경찰기관에서 생산되는 범죄 관련 정보 역시 여타 공공정보와 동일하게 취급하여 상업적 목적으로 사용되는 등 오용사례가 적지 않았다. 급기야 1999년 대법원은 Los Angeles Police Department v. United Reporting Publishing Corp. (528 U.S. 32) 사건에서 캘리포니아-주 관련 법률(California Government Code 6254, 1996.7. 개정)을 확인하였는데, 해당 법률은 범죄자 및 피해자의 거주지에 대한 공공의 접근권한을 제한하는 것이 주요 내용이다. 이에 자유포럼(1991년 워싱턴 D.C.에 설립된 비정치적 재단)<sup>78)</sup>은, ‘해당 법률 하에서 범죄자 및 피해자의 이름과 주소에 관한 정보를 구하는 자는 해당 정보를 물건 혹은 서비스를 판매할 목적이 아니라 언론상(journalistic), 학문상(scholarly), 혹은 정부상(governmental) 목적으로 사용할 것임을 서면으로 증명하여야 한다’고 설명을 덧붙였다.

#### 아. 연구자들과의 정보 공유 결정

경찰기관-연구자 사이의 범죄정보 공유는 통상 서면을 통한 공식적인 협약 없이 상호 구두 합의로 개시되는 경우가 많은데, 다음과 같은 경우에 주로 범죄정보 공유가 이루어진다.

- 통상 경찰기관이 용역과제를 발주하거나 지역사회 안전이라는 공동의 목적으로 여러 유관기관 및 연구자들이 공동으로 연구를 할 필요가 있을 때
- 경찰기관이 특정 연구자(연구소 혹은 대학과 같은 연구기관 포함)와의 밀접한 유대관계를 바탕으로 장기에 걸쳐 정기적으로 범죄정보 데이터를 제공하는 경우

1999년 7월 CMRC(오늘날 MAPS로 개편) 주관으로 ‘범죄지도와 개인정보의 보호’(Crime Mapping and Data Confidentiality)에 관한 주제로 원탁회의(roundtable)를 개최하였는데, 당시 카네기멜론대학교(Carnegie Mellon University)의 Andreas

78) Newseum Institute, About Freedom Forum

(<http://www.newseuminstitute.org/freedom-forum/>) (2017. 7. 14. 검색).

Olligshlaeger는 연구자가 데이터를 요청할 때 경찰관서에서는 아래와 같은 가이드 라인을 따를 것을 제안한 바 있다.

- 연구를 하는 데 필요한 데이터의 종류, 형태, 특성을 결정하라. 연구자와 경찰기관은 어떤 데이터가 필요한지에 관하여 함께 고민해야만 한다. 특히 데이터 민감도(data sensitivity)는 원자료 및 연구결과 모두에 대하여 검토되어야 한다. 관련 비공개 협약(nondisclosure agreement)을 맺는 것이 비밀유지를 담보하는 데 사용될 수 있다.
- 연구결과를 어떻게 발표할 것인지 결정하라. 일부 데이터는 주소 수준까지 발표될 수도 있겠지만, 다른 일부 데이터는 서면화하여 발표하기 전에 집합 데이터의 형태로 변경되어야 할 필요도 있을 것이다. 개인의 프라이버시권 뿐만 아니라 공개되지 말아야 할 민감한 범집행자료인지 여부 역시 고려할 필요가 있다. 이를 위하여, 범죄정보를 제공하는 해당 경찰기관이 연구자가 논문으로 발표하기 전에 연구결과를 검토할 기회를 가져야만 한다.
- 자료를 요청하는 연구 인력에 대한 배경조사(background checks)를 실시하라. 일부 경찰기관은 하지 않을 수도 있다.
- 사용할 데이터를 어디에 보관할지도 결정하라. 민감하거나 사용이 제한되는 데이터는 늘 안전한 서버에 보관될 필요가 있다. 많은 대학에 소속된 연구자가 그런 것처럼, 해당 연구자가 안전한 데이터 보관 장소를 보유하고 있지 못하다면, 한 가지 대안은 연구자를 보안이 갖춰진 경찰기관의 시스템에서 작업하도록 하는 것이다.
- 연구수행이 완료되면 연구자가 원자료(raw data)를 제거할 필요가 있다. 연구자들이 통상 이 단계를 무시한다. 그러나 해당 데이터가 지금 당장은 안전한 시스템에 보관되어 있을지라도, 몇 년이 지나서 해당 연구자가 컴퓨터를 교체할 경우 그곳에 데이터가 그대로 보존되어 있다는 사실을 잊기가 쉽다는 점을 명심해야 한다.

또한 전술한 원탁회의에 참석했던 북 캐롤라이나-주(North Carolina) 소재 샬럿-메클렌부르크(Charlotte-Mecklenburg) 경찰서에서 서장을 역임했던 Dennis Nowicki는 연구자가 데이터를 요청하거나 경찰서가 파트너가 되어 줄

것을 요청할 경우에 다음과 같은 질문들을 해볼 것을 제안하였다.

- 해당 연구가 경찰활동 및 경찰이라는 직업, 지역사회, 혹은 사회 전체에 도움이 되는가?
- 연구자의 능력과 진실성이 받아들여질 수준인가?
- 경찰서는 데이터 수집 단계를 포함하는 연구과정 전반에 걸쳐 연구자로부터 피드백을 받을 수 있는가? 연구자의 연구결과 및 발견이 경찰서를 놀라게 할 우려는 없는가?
- 연구자가 해당 데이터를 합의된 연구 목적의 범위 내에서만 사용할 것이라는 점을 담보할 수 있는가? 데이터에 포함된 개인 신원을 비밀로 할 것인가?
- 연구용역과제에 관한 토의를 위한 정기 회의에 해당 연구자가 참석할 것을 동의하는가? 최종 보고서 검토 단계에 과제를 발주한 경찰기관이 참여할 것을 동의하는가?

## 6. 미국 범죄정보 시민공개 제도의 시사점

### 가. 우리나라 범죄정보 공개 시 세밀한 가이드라인 준비 필요

온라인매체를 통해 시민이 자발적으로 일련의 교육에 응하게 만들어 치안행정의 주요 참여자로서 기능하도록 만드는 것이 범죄정보를 시민에게 공개하는 궁극적 목적임<sup>79)</sup>을 감안한다면 무엇보다 범죄정보 공개 시 세밀한 가이드라인 준비가 필수적이다. 자신이 거주하고 있는 지역사회에 관한 범죄정보를 공개하는 것은 해당 시민들에게 새로운 자극(stimulus), 경험(experience), 혹은 개입(intervention)으로 작용할 것이므로, 범죄정보에 대한 시민의 반응이 경찰과 같은 법집행기관의 의도/기대와 정확히 일치할지 여부를 장담하기 어렵기 때문이다. 특히 미국 형사사법시스템의 구조는 한국의 상황과는 달라 이상에서 살펴

79) Wartell, J., & McEwen, T., 위의 글, p. 14

본 현행 미국 범죄정보 공개 제도를 무비판적으로 수용하는 것은 경계할 일이다.

그럼에도 불구하고, 범죄정보 공개 결정 시 그 방식 및 범위에 따라 시민의 반응이 달라질 수 있다는 문헌의 주장은 향후 국내 가이드라인 작성 시 사색하는 바가 작지 않다고 사료된다. 예컨대, 범죄정보의 공개형태에 따라 시민의 체감안전도는 달라질 수 있으며, 이러한 감정적 반응의 차이가 향후 해당 지역의 인구 유입률에 영향을 미칠 수 있다는 발견<sup>80)</sup>은 흥미롭다. 구체적으로, Groff와 동료들의 연구결과에 따르면, (1) 범죄정보 공개 시, 시민의 범죄에 대한 두려움은 발생죄종별로 상징 및 상징의 크기를 통해 밀도 표시(graded symbol maps)를 할 경우가 지도 혹은 표의 형태로 범죄발생률의 밀도를 표시하는 경우(density maps or tabular statistics)보다 낮은 수준을 보여주고, (2) 전자의 형태가 특히 강도, 절도, 그리고 폭력에 대한 범죄두려움에 일관된 감소효과를 보이며,<sup>81)</sup> (3) 지도가 주어진 응답자들은 표가 주어진 응답자에 비해 특정 장소를 주변인에게 추천해 줄 개연성이 통계적으로 유의미한 수준에서 더 컸다. 다시 말해, 그 전달 방식에 따라 해당 범죄정보를 온라인으로 접한 사용자가 주변에 이사를 고려하고 있는 지인에게 해당 지역으로의 이주를 권유하는 정도가 달라진다는 것이다.

전술한 발견은 지역사회 시민들의 범죄두려움을 증가시키지 않고 그들에게 범죄정보를 전달할 수 있는 최고의 방법을 찾는 데 관심이 큰 치안정책결정자에게 그 함의가 크다. 이처럼 향후 우리나라 형사사법시스템에서 범죄정보 공개 결정 후 최종 가이드라인 마련 이전에 다양한 양적 실험을 통해 그 효과성을 높이기 위한 세부 전술 마련을 위한 노력이 병행되어야 할 것이다.

80) Groff, E. R., Kearley, B., Fogg, H., Beatty, P., & Couture, H., "A randomized experimental study of sharing crime data with citizens: Do maps produce more fear?", *Journal of Experimental Criminology*, 1, 2005, pp. 87-115.

81) 지도의 형태로 범죄발생률의 밀도를 표시하는 경우(density maps)는 지역별 범죄두려움에 편차 있는 효과를 보이는데 반하여

## 나. 유관기관 간 범죄정보 공유·분석 파트너십 형성: ‘지역사회 안전 컨소시엄’ 마련

오늘날 데이터 병합은 기술적인 측면에서 과거와는 비교할 수 없을 정도로 용이해졌는데, 이를 통해 확산되고 있는 미국 내 유관기관들 사이의 데이터 공유구조에 주목해볼 필요가 있다. 즉, 지리적으로 인접한 법집행기관들 사이, 경찰서와 상위 경찰기관 및 교정기관 사이, 혹은 지역사회 안전(community safety)을 위한 경찰, 검찰, 교육, 및 건강을 관할하는 기관 사이의 파트너십(partnerships) 형성이 그것이다. 데이터 공유 파트너십 형성의 가장 큰 장애요소는 기관들의 내재적 특성의 차이 및 정치적 문제에서 기인할 수 있다. 그러나 사회가 다변화되면 될수록 안전에 대한 시민의 다양하고 복잡한 수요를 충족하기 위하여 지역사회 내 유관기관들 사이에는 공동의 목표가 형성될 수밖에 없으며 점차 데이터 공유 파트너십은 선택이 아닌 필수가 될 것으로 예상된다.

이러한 맥락에서, 미국의 ‘안전전략 수립을 위한 지역사회 지도화·계획·분석’(Community Mapping, Planning, and Analysis for Safety Strategies; COMPASS)과 유사한 형태의 한국형 ‘지역사회 안전 컨소시엄’ 형성을 적극적으로 고려해 볼 필요가 있다. COMPASS는 협력적/전략적 정책집단 구성, 데이터 인프라 구축, 수요조사 및 분석시스템 개발, 분석 및 지역사회 문제 확인, 문제 해결을 위한 전략/계획 수립, 해당 전략/계획의 효과성 분석이라는 요소로 구성된다. 물론 지방자치경찰제도 시행 등 국내 상황의 변화에 따라 그 도입 시기가 결정되어야 하겠지만, 컨소시엄 구성을 통해 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다. 우선, 지역사회별 고유한 특성을 반영한 맞춤형 치안정책 수립이 가능할 것이다. 하나의 지역사회에 속한 수많은 유관기관들이 수집 및 분석하고 있던 수많은 안전지표(safety indices)들이 컨소시엄의 데이터 인프라를 통해 공동 관리됨으로써 지역사회에 빈번히 발생하고 있는 문제에 대한 종합적인 대책 마련이 가능해질 수 있기 때문이다. 다음으로, 정책이 결정된 이후 유관기관별로 다각적이고도 총체적인 시행을 기대할 수 있어 그 효과성을 극대화할 수 있을 것이다. 물론 형성된 공감대의 수준에 따라 편차가 있겠지만, 지역사회의 안

전 문제는 컨소시엄에 포함된 유관기관들이 공동으로 대응해야할 문제이므로 정책의 추진력은 어느 정도 담보할 수 있을 것으로 사료된다.

다기관이 참여하는 지역사회 안전계획은 단순히 효과를 담보하는(what works) 수준을 넘어 증거 기반의 정책(evidence based policy) 프로그램이라는 점에서 지속 가능할 것으로 기대된다.<sup>82)</sup> 본문에서 살펴본 바와 같이, 새크라멘토-시는 <https://www.cityofsacramento.org/>라는 시-차원의 모든 유관기관을 아우르는 웹사이트를 운영하면서 경찰이 관리하는 범죄정보 역시 해당 시 웹사이트 내 경찰서 웹사이트와 연계된 <http://communitycrimemap.com/>에서 이른바 원-스탑 서비스(one-stop service)의 형태로 제공되고 있어 학계 및 실무가로 부터 호평을 받고 있다.

#### 다. 경찰서(청) 내 범죄정보 수집·분석·공개 총괄 기능 마련

미국의 경우와 다르지 않게, 국내 범죄정보 역시 범죄와 관련된 개인이 형사사법시스템에 새로이 포섭됨과 동시에 형사소송법상 절차에 따라 각각의 담당기관이 관리하는 개별 데이터베이스에서 전자화된다. 이러한 이유로 한 개인의 단일 사건에 관하여서도 별개의 출처에서 관련 내용을 확인할 수 있는데, 경찰단계에서 관리하는 데이터베이스는 크게 다음의 세 가지이다. 경찰서 및 지방경찰청 단위 112종합상황실에서 최초로 입력되는 112신고사건 데이터, 수사기능에서 범죄발생보고 혹은 검거보고된 사건들을 일괄 관리하는 KICS 데이터, 교통기능에서 형사입건 가능한 음주, 무면허, 교통사고 사건들을 일괄 관리하는 TAMS 데이터<sup>83)</sup>가 그것이다. 구체적으로, 우선 지구대 등 지역경찰관서의 경찰관이 112신고출동을 할 경우에 112신고사건 데이터베이스에 사건내용이 최초로 입력되는데, 이 중 범죄로 인지되는 경우만 KICS 데이터베이스에 (112신

82) Sherman, L. W., "The rise of evidence based policing: Targetting, testing and tracking", *Crime and Justice*, 42, 2013, pp. 377-451.

83) 교통기능에서는 TAMS 데이터 이외에도 TCS 데이터를 생산·관리하고 있다. TCS 데이터베이스에는 형사입건될 개연성이 없는 범칙금 혹은 과태료 처분사건들이 전자화되는데, 우리 연구의 논의에서는 제외하였다.

고사건 데이터베이스에서 부여받은 112신고사건 번호를 근거로) 담당 경찰관이 신규로 전자화시킨다. 일면 양자의 기록이 연계된다고 표현할 수는 있겠지만, 정확히 두 데이터베이스는 별개이며 연동된다고 할 수는 없다. 반면 TAMS 데이터는 형사입건이 필요할 시에 KICS 데이터베이스에 자동으로 제반 수사내용이 입력되도록 시스템끼리 연동이 된다.

미국은 경찰서 단계에서부터 특히 전술한 두 가지 데이터베이스(112신고사건 데이터베이스와 KICS 데이터베이스)를 범죄분석팀(crime analysis unit)이 총괄하여 관리하고 있는데 반하여, 우리나라는 경찰청 단계에까지 두 가지 데이터베이스가 형식적으로 이원화되어 관리되고 있는 것으로 확인된다.<sup>84)</sup> 문제는 이러한 행태를 단순히 우리나라와 같은 국가경찰제도하에서 빈번하게 확인할 수 있는 부서 이기주의에 기인하는 일반적 특성이라고 치부하고 넘어가기에는 그 손실이 작지 않다는 점이다. 우선 위 두 가지 데이터베이스를 총괄하는 부서가 없어 동일한 문제 상황(예컨대, 112신고사건들이 동시에 KICS 데이터베이스에 입력된 경우)을 해소하기 위하여 경찰청 생활안전기능과 수사기능에서 자원을 중복적으로 투입하는 비효율적인 상황이 발생할 개연성이 크다. 또한 개별 지역 사회에 특화된 범죄예방 전략을 마련해야 할 경찰서 단계에서 뿐만 아니라 전국 발생범죄 추이 및 국민의 요청에 대응하여 치안전략방향을 마련해야 할 (지방) 경찰청 차원에서도 통합된 범죄정보를 원활히 활용할 수 없어 제한적이고도 신뢰도가 낮은 치안정책을 생산할 우려도 있다.

전술한 문제를 해결하기 위한 대안으로 다음의 세 가지 제안이 가능하다.

#### (1) 생활안전기능 중심의 범죄정보 수집·분석·공개 총괄 기능 마련

첫 번째 대안은, 시민에게 공개될 데이터가 무엇이며 현재 누가 관리하고 있는가라는 본질적인 문제에 주목하여 제안하고자 하였는데, 본 연구에서는 생활

84) 다만, 경찰서 단위에서는 통상 매일 오전, 전일 접수된 모든 112신고사건 자료를 여타 기능과 공유하고 있으며, 경찰서에 따라서는 기능별 일부 한정된 인력에 한하여 타 기능의 데이터베이스에 접속할 수 있는 권한을 부여하고 있음을 확인하였다. 그러나 수사과 혹은 형사과에서 근무하고 있는 수사관이 수사상 필요에 의해 112신고사건 데이터를 얻으려면 112종합상황실에 협조요청 공문을 보내는 등 공식적인 경로를 거쳐야 한다.

안전기능에서 관리하고 있는 112신고사건 데이터베이스가 현실적인 대상이라고 예상하였다. 미국의 사례를 확인해 보더라도 현재 각종 웹사이트를 통해 시민이 접하고 있는 범죄정보는 911신고사건이며 우리나라에서도 범죄정보 공개제도를 시행할 경우에 결국 112신고 데이터가 최선의 검토대상이 될 개연성이 크다. 왜냐하면, 우선 현행 KICS 데이터베이스는 경찰, 검찰, 법원 단계를 모두 아우르는 정부가 마련한 통합시스템이므로 대외공개라는 문제에 관하여 개별 주체의 공감대를 얻기가 현실적으로 쉽지 않을 수 있다. 또한 형사사건 처리 절차상 KICS 데이터베이스에 사건자료가 입력되는 시점이 범죄가 발생한 시점과 그 간극이 클 가능성이 있어 상대적으로 정보공개적 적시성이 떨어질 수 있다는 비판이 있을 수 있기 때문이다. 이에 반하여, 현재 112신고사건 데이터는 경찰서 및 지방경찰청 단위의 112종합상황실 및 112신고사건 데이터베이스에서 운영 및 관리되고 있으며, 최종적으로 경찰청 생활안전국에서 관련 총괄 지도를 하는 등 순수하게 경찰조직의 범위 내에서 그 공개여부를 결정할 수 있다고 판단된다.

다만, 다음과 같은 몇 가지 세부사항은 여전히 심사숙고할 필요가 있다. 첫째, 112신고사건 데이터베이스 서버는 지방경찰청별 112종합상황실에 독립적으로 구축되어 관리되고 있으며 정작 경찰청 생활안전국에는 관련 전담인력이 부족한 현실이다. 이는 KICS 데이터베이스 서버가 경찰청 수사국 산하 KICS 전담인력을 통해 집중 관리되고 있는 현실을 감안하면 충분히 이해 가능한데, 경찰청 생활안전국 산하에 KICS 전담부서와 유사한 수준의 시스템 및 전담인력을 충원한다면 적지 않은 재원이 소요될 것이 분명하다. 둘째, 112신고사건 자료를 어느 정도까지 공개할 것인가의 문제이다. 우리나라 전체 112신고사건 중 형법상 범죄로 인지되어 실제로 입건되는 경우는 10% 정도로 예상되는데, 만일 미국과 같이 2-3일 전에 발생한 신고사건 자료를 웹사이트에 원자료(raw data) 수준으로 업로드한다면 추후 형사입건되지 않은 사건의 이해관계자들이 경찰에 이의를 제기하는 상황이 빈번히 발생할 것으로 예상된다. 담당부서는 이에 대한 법률적·실무적 대응 시나리오, 전담인력 등을 사전에 완벽하게 갖춰야 할 것이다.<sup>85)</sup> 또한 범죄정보 공개 시 지역별 특성을 고려하여 그 수준 및 범위에 차별

성을 가미해야 할 필요도 있을 것으로 본다.

### (2) 수사기능 중심의 범죄정보 수집·분석·공개 총괄 기능 마련

또 다른 대안은, 미국과 마찬가지로 경찰서 단계부터 수사기능 소속의 범죄분석팀이 경찰서 관내 모든 발생범죄정보(특히 112신고사건 및 KICS입력사건 전부)를 총괄하여 관리하도록 함과 동시에 경찰청 수사국에서 최종적으로 전국 범죄정보를 일괄 관리하도록 하는 것이다. 이는 최근 수사기능에서 신규 충원 중인 범죄분석가(crime analysts) 인력 및 경찰청 수사국 내 KICS 관련 부서를 커다란 변동 없이 활용하기에 최적화되어 있다는 점에서 효율적인 방안이라고 할 수 있다. 다만 생활안전기능 등에서 자료제공 요청 시 반드시 협조할 의무를 두어 부서 간 범죄자료 공유에 관한 분쟁의 소지를 사전에 방지하는 제도적 장치의 마련이 선결되어야 할 것이다. 또한 (1)에서 기술한 공개할 범죄정보의 범위 문제는 여전히 고민해야 할 과제가 분명하다.

### (3) 신규 범죄정보 수집·분석·공개 총괄 기능 마련

마지막 대안은, 경찰서 단계부터 범죄정보 기능을 여타 기능과 독립적으로 분리하여 그 담당업무 역시 일반범죄정보, 다중범죄정보, 일부 보안·외사 관련 범죄정보로까지 점차 확대하는 방향으로 경찰청 차원에서 조직을 개편하는 것이다. 이를 통해, 경찰 수사조직 구조 개편, 지방자치경찰제도의 도입 등 미래의 환경변화 요소들로부터의 영향을 최소화하면서 경찰정보기능을 유지할 수 있을 것으로 사료된다. 또한 범죄정보의 공개가 본격화될 경우를 대비한 전담부서를 사전에 마련함으로써 향후 지역사회 유관기관과의 범죄정보 공유 파트너십 형성, 외부 연구자들과의 범죄정보 공유, 개별 시민의 범죄정보 요청 등의 상황에 어떠한 철학을 가지고 전문적으로 대응할 수 있을 것이라는 데 그 타당성이 크

85) 예컨대, 경찰서 관내 한 숙박업소에서 강간사건으로 최초 112신고가 되어 웹사이트에 해당 내용을 게시하였으나 추후 착오로 밝혀져 형사입건되지 않은 경우, 해당 숙박업소가 관련 여파로 폐업하였다면 경찰이 관련 손실 혹은 손해를 보상 혹은 배상할 필요가 있는지 등 행정(소송)법의 영역에서 다양한 법률적 쟁점들이 검토되어야 할 것이다.

다고 할 수 있다. 덧붙여, 이러한 접근은 최근 국가적 차원에서 관심이 고조되고 있는 대테러 경찰정보활동의 범위와 질을 한 단계 높이는 부대효과 역시 기대할 수 있을 것으로 전망된다. 미국의 상황처럼 경찰서 단계에서부터 모든 범죄정보가 통합 관리된다면 상급 정보기능에서 테러 관련 첩보를 입수할 시 다각적인 데이터 대조검토(cross-check)가 가능해질 것이기 때문이다.

## 제2절 영국경찰의 범죄정보 공개 및 활용

### 1. 개 관

영국 경찰은 수도경찰청(London's Metropolitan Police Service), 런던시 경찰청, 그리고 41개 지방 경찰청 등 43개 지방경찰로 이루어져있다. 또한 내무부 산하에 NCA(국가범죄수사청)를 두어 지역적 경찰활동을 보완하고 있다.<sup>86)</sup> NCA는 국가적 차원의 범죄, 예컨대 조직범죄, 마약·불법무기밀매, 인신매매, 사이버범죄, 경제범죄 등에 대한 광역적·국제적 수사를 담당함으로써 지역적 치안 활동에 중점을 두는 지방경찰체제를 보완하고 있다.

영국의 경찰도 범죄수사를 위하여 범죄정보를 수집·관리하고 있다. 특히 주목할 점은 영국의 경찰활동은 이른바 ‘정보 주도형 경찰활동(Intelligence-led Policing, 이하 ‘ILP’라 한다)’, 즉 범죄정보에 대한 체계적 관리와 운용에 기반하고 있다는 것이다.<sup>87)</sup> 때문에 영국 치안정책의 수립과 시행 그리고 평가 등 경찰활동의 전 과정에는 범죄정보가 자리하고 있다고 해도 과언이 아닐 정도로 범죄정보의 체계적 관리 및 그에 입각한 경찰활동이 이루어지고 있다. ILP는

86) 영국의 지방자치경찰에 대해서는 김학경·이성기, 영국의 지방자치경찰의 새로운 패러다임, 경찰학연구 제12권제1호, 2012, 147면 이하 참조.

87) ILP에 대한 국내문헌으로는 한상암 외, 범죄예방을 위한 정보 주도형 경찰활동(ILP)에 대한 연구, 한국경호경비학회 제36호, 2013, 231면 이하 참조.

경찰활동의 현상을 개념화한 것이어서 구체적으로 정의하기는 쉽지 않으나, 이 분야의 전문가인 Jerry Ratcliffe는 다음과 같이 정의하고 있다. 즉, ILP는 “범죄정보와 자료 분석상의 업무모델과 관리적 철학으로 특정한 문제나 심각한 범죄자에 초점을 맞춘 각각의 효율적 관리 및 운용 전략을 통한 사회문제 및 범죄 예방에 대한 명확한 결정을 만들게 해주는 업무적 틀(‘framework’)”이라고 정의하고 있다.<sup>88)</sup> 말하자면, ILP는 범죄의 예방과 진압에 필요한 정보를 수집·분석한 것을 기반으로 치안전략을 수립하고 각종 경찰활동을 전개하는 활동을 말한다. 이러한 ‘정보 주도형 경찰활동’은 범죄정보관리모델(National Intelligence Model, 이하 ‘NIM’이라 한다)을 통하여 이루어지고 있다. NIM을 통해 범죄정보의 수집, 평가, 활용에 대한 작업이 표준화되고, 이를 토대로 경찰기관 내부뿐만 아니라 타 기관 간 범죄정보를 체계적으로 유통하고 각 기관별 또는 부서별 역할이 조정된다.

그러나 이처럼 범죄수사 등 경찰활동을 결정하는 범죄정보는 특별한 경우가 아닌 한 외부적으로 공개되는 경우는 없다. 다만, 범죄데이터정보 혹은 범죄통계정보에 대해서는 외부적으로 공개하고 있으며, 범죄지도 등의 방식으로 다양하게 활용하고 있다.

## 2. 공개대상 범죄정보로서 경찰범죄통계(Police Recorded Crime)

### 가. 경찰범죄통계 정보의 관리

영국 경찰에서 관리하고 있는 범죄통계정보는 ‘Police Recorded Crime(경찰범죄통계)’이다. 경찰범죄통계는 내무성(Home Office)에서 전국 43개 지방경찰청(Police Forces)에서 수집되어 매달 보고된 통계자료를 집계한 자료를 말한다. 이 자료는 분기별로 분기별로 통계청(Office for National Statistics)으로 전달되는데, 통계청에서는 이를 범죄추세 등을 분석하여 ‘Crime in England and

88) Jerry Ratcliffe, *Intelligence-led Policing*, Rortland, OR: Willan Publishing, 2008, 89면.

Wales(영국의 범죄통계)라는 책자형태(온라인에서는 pdf파일)로 발간한다.

여기서 주목할 부분은 범죄통계의 집계를 담당하는 기관은 내무성이고, 내무성에서 집계된 범죄통계를 분석하여 배포하는 기관은 통계청이라는 점이다. 이는 2010년 통계청에서 작성한 ‘범죄통계의 신뢰성에 대한 장애의 극복(Overcoming Barriers to Trust in Crime Statistics: England and Wales)’<sup>89)</sup>이라는 보고서에서 범죄통계의 수집과 발간이 일원화된 상황에서는 통계의 투명성과 공정성을 제고할 수 없다는 점이 지적되었기 때문이다. 이를 계기로 영국에서는 2012년 4월 1일부터 통계청에서 범죄통계를 발간함으로써 통계의 수집과 발간을 이원화하였다.

한편, 이러한 경찰범죄통계 이외에 통계청에서 가구별로 범죄피해경험에 대한 설문조사(The Crime Survey for England and Wales, 예전에는 the British Crime Survey로 불렸음)를 통해 수집된 자료를 분석하여 공개되는 범죄통계도 있다. 이 통계가 가지는 장점은 첫째, 경찰에 신고되지 않은 범죄까지도 포섭할 수 있고, 둘째, 경찰범죄통계에서 범죄로 신고된 범죄가 추후 경찰조사결과 범죄가 아닌 것으로 판명되는 ‘no crime’을 통계에서 제외하여 실제 범죄피해사례만을 집계할 수 있다는 점이다. 반면, 피해자 없는 범죄에 대해서는 집계되지 않는 단점이 있다.

## 나. 경찰범죄통계 정보 관리의 원칙과 기준

경찰범죄통계는 전국 43개 지방경찰청에서 수집되어 내무성에서 집계한 통계 자료를 말하는데, 이는 전국범죄입건기준(National Crime Recording Standard)과 내무성의 범죄통계자료입력규칙(Home Office Counting Rules)에 따라 수집된 자료에 근거하고 있다.

전국범죄입건기준(National Crime Recording Standard)은 2002년 지방경찰청들 간에 범죄통계의 일관성과 투명성을 제고하기 위하여 처음 도입되었다. 이

89) The UK Statistics Authority, Overcoming Barriers to Trust in Crime Statistics: England and Wales, 2010. 5. 참조.

기준은 영국의 경찰장 협의회(Association of Chief Police Officers)에서 경찰감찰관실(Her Majesty's Inspectorate of Constabulary)의 범죄입력과정에 대한 감사결과, 즉 실제 발생한 범죄의 55%~82%의 사건만이 보고된다는 점에 대한 보완책 차원에서 제시되었다. 이러한 목적의 전국범죄입건기준은 범죄피해자가 신고한 사건에 대해 입건할 것인지 여부를 결정하는 기준이다. 다만, 이 경우에도 입건여부는 범죄피해자 관점을 고려하여야 한다. 따라서 신고한 사건이 범죄가 아니라고 믿을만한 증거가 없는 한 모든 신고사건을 입건해야 한다. 시민이 경찰에 범죄관련 사건을 신고하는 경우 또는 경찰이 범죄관련 사건을 인지한 경우, 당해 경찰은 범죄관련사건을 등록(register a crime-related incident)하여야 하고, 이를 범죄로서 입건할 것인지(record as crime) 여부를 결정한다. 범죄입건여부의 결정은 전국범죄입건기준에 따른다. 전국범죄입건기준의 목적과 일반원칙은 다음과 같다.

### 1. 목적

- 범죄입건기록에 있어서 지방경찰청간 일관성의 향상
- 범죄입건기록에 대한 피해자지향적 방식의 증진

### 2. 일반원칙

본 기준은 다음과 같은 3가지 기본원칙에 따른다.

- 2.1. 피해자, 증인, 제삼자에 의한 모든 사건의 신고는 범죄와의 관련성여부와 무관하게 신고사건 수리 되어야 한다.
- 2.2. 최초 수리이후 당해 사건은 통계대상범죄인 경우 범죄로 확인된 피해자에 대한 범죄로 입건되어야 한다. (a) 신고사안이 실정법상 범죄로 규정된 내용에 상응하는 정황이며, (b) 범죄가 아니라고 볼 증거가 없는 경우인지를 고려하여 개연성있는 경우 입건할 범죄로 판단한다.

국가적 법익에 관한 죄의 경우 입건이전 범죄의 증거가 명확히 입증되어야

한다.

- 2.3. 입건된 범죄는 당해범죄발생을 부인할 유효한 추가정보가 없는 한 입건기록이 유지된다.
- 2.4. 본 기준은 범죄입건기록에 있어서 피해자지향적 접근방식을 중요시한다.
- 3.1. 모든 사안의 수리는 경찰로 하여금 당해 관할에서 발생한 범죄와 관련될 수 있는 모든 가용정보를 확보하기 위함이다. 신고내용이 범죄로 입건될 경우 일차적으로 사안신고서(incident report)를 작성한다. 다만 신고내용이 범죄 입건되지 않는 경우에는 수리된 내용을 녹음기 등 가능한 장치에 육성기록으로 사안신고서를 남길 수 있다.
- 3.2. 확인된 피해자와 관련된 범행사안에 대한 신고에 대해 입건여부를 검토하는데 있어서는 개연성을 고려해야 한다. 즉 당해 사안이 범죄행동의 결과인지의 검토다. 대부분의 경우 피해자가 범죄가 발생했다고 믿는 사실만으로도 범죄입건에 충분하다. 다만 모든 경우에 그런 것은 아니다. 실질적으로 보다 피해자지향적인 접근방식을 취해야 한다.
- 3.3. 피해자 또는 피해자를 대리한다고 볼 만한 합리적 사유가 있는 자에 의한 신고에 대해 경찰이 실제 범죄사실 발생여부를 어느 정도까지 수사에 착수할지의 여부는 신고내용상 정황에 따라 달라진다. 최초 신고시 전화상으로 질문하는 정도부터 신고사실과 관련된 모든 정황에 대한 본격적 수사까지 광범위하다. 다만 범죄입건여부를 판단하기 위한 본격적 수사는 예외적인 경우이며, 피해자 지향적 접근 이 우선된다.
- 3.4. 최초 신고와 접수 시점, 즉 피해자 또는 피해자를 대리한다고 볼 만한 합리적 사유가 있는 자의 경찰 신고 시점에서 신고내용은 전화상이건 직접 신고하는 경우이건 그 주장내용대로 고려되어야 한다. 피해자 또는 피해 우려있는 자를 직접 만날 수 없거나 이후 상세진술의 설명을 거부할 경우 범죄입건 판단절차(Crime Recording Decision Process, CRDMP)에 따라 최초접수사실에

기해 판단한다.

3.5. 신고피해자가 주취상태 기타 심신미약상태인 경우 CRDMP상 개연성판단이 고려될 수도 있다. 당해 사안은 최소한 기록 후 당해 피해자가 정상적 상태로 회복될 경우 추후 확인한다. 다만 신고 시 판단에 필요한 증거가 모두 있다면 피해자의 상태와 상관없이 입건한다.

3.6. 모든 사안에서 신고담당경찰관이 본 기준 2.2에 따라 범죄가 발생했을 개연성이 있다고 판단되면 즉시 범죄 입건해야 한다. 당해 사안의 범죄입건은 신고접수 기록 후 72시간이내에 행해야 한다. 불가피한 지연사유가 기록될 수 있는 한에서 최장 7일까지의 시한이 허용된다. 유일한 예외는 위장잠입수사(undercover operation)와 관련하여 범죄통계관리관(FCR)이 수사의 특성상 지연이 불가피하다고 판단하는 경우다. 이러한 경우 FCR은 수사결과가 확보되는 시점으로부터 기준상의 시한 내 범죄입건한다.

또한 FCR이 예외를 인정한 경우, 감독권한 있는 경찰관과 함께, 모든 해당범죄가 입건될 수 있도록 확인해야 한다.

3.7. 명백한 범죄행동이 경찰에 의해 인지된 경우, 그리고 범죄피해자가 범죄발생사실을 확인하였으나 경찰의 조치를 거부한 경우에도 당해 범죄는 입건되어야 한다. 수사 및 소추에 대한 조력을 거부하는 경우라도 CRDMP에 따른 절차에 부정적 영향을 미쳐서는 아니된다. 경찰이 국가적 범익에 관한 범죄를 인지하게 된 경우 피의자를 확인할 증거 내지 기소에 필요한 충분한 신원증거가 확보되지 아니 한 경우에도 입건해야 한다.

3.8. 피해자의 상세 신상정보의 기록은 피해자가 거부하는 경우에도 1998년 정보보호법(Data Protection Act) 제29조(범죄의 방지 또는 범죄탐지에 필요한 경우) 또는 부칙 제2조4항(관련자의 중요이익을 보호에 필요한 경우)에 의할 경우 가능하다.

3.9. 피해자 있는 범죄가 발생하였으나 즉시 확인 가능한 피해자는 존재하지 않는

경우 피해자가 확인특정 될때까지 범죄관련사안(crime related incident)으로서 기록되어야 한다.

3.9.A. 피해자있는 범죄발생의 경우 범죄입건을 위해서는 피해자 또는 피해자를 대리한 자가 범죄정황에 대해 확인해야 한다. 이 경우 피해자가 신상정보를 제시하거나 경찰의 조치를 요구할 필요는 없고, 범죄 관련정황의 확인만 필요하다.

3.10. 예를 들어 버스승차대, 공중전화박스 손괴, 혈흔과 같은 범죄의 가능성 있는 정황으로서 그 자체 범죄증거에는 미치지 못하는 사안에 대해 경찰이 인지한 경우 범죄입건대상은 아니며, 추가확인이 필요한 유보사안으로 본다.

3.11. 본 기준 3.9상의 ‘피해자 없이 범죄 없다(no victim no crime)’ 원칙은 일반적으로 준수되어야 한다. 다만 예외적인 경우 중한 범죄발생에 대한 충분한 증거가 있는 경우, 경찰은 피해자를 확인할 수 없거

나 피해자가 신고를 거부할 경우에도 범죄입건여부를 판단할 수 있다. 본 기준 3.9에 반하여 입건하는 경우 범죄기록에 적시하고, FCR의 검토를 받아야 한다.

3.12. 소요사태의 경우 경찰이 현장출동한 후 소요가 지속되지 않거나 피해자를 특정확인할 수 없는 경우 범죄입건하지 아니한다.

3.13. 소요상황의 경우 경찰관 이외에 특정된 피해자가 없는 경우, 현장에서 경찰관의 경고에 따라 당해 범죄자가 불법행동을 중지하여 더 이상의 조치를 취하지 아니한 경우, 당해 사안은 범죄입건대상이 아니며, 별도의 반사회적 행동에 해당하는 사안으로 분류된다.

3.14. 본 기준은 CCTV로 확인된 범죄사실의 입건에는 적용되지 아니한다. CCTV로 확인된 사안은 제삼자가 경찰에 신고한 사안으로 간주되며, 본 기준 3.9와 3.10에 준해 처리한다. 예를 들어 CCTV상으로 소요상황을 확인하고 경찰관이 현장에 출동하였으나 소요의 가해자와 피해자가 모두 현장에 부재한 경우라면

범죄입건대상이 아니라 범죄관련사안으로 분류된다.

3.15. 명백한 범죄행동으로 신고 되었으나 일단 범죄 입건되지 않은 모든 사안에서 경찰은 피해자, 피해자를 대리한다고 믿을 만한 합당한 사유가 있는 자, 증인 등으로부터 범죄발생사실을 확인할 수 있는 합당한 탐문을 실행해야 한다. 범죄발생사실을 확인할 수 없는 경우, 사안신고서(incident report)에 탐문이 실시된 사실과 범죄 입건되지 아니한 사유에 대해 기록한다.

이러한 기준에 따라 입건대상 범죄로 인정되면 어떠한 범죄유형에 해당하는지, 몇 건으로 처리할 것인지 여부를 결정한다. 이는 내무성의 범죄통계자료입력규칙에 따르는데, 피해자 1명당 1건의 범죄(one crime per victim)로 입건하는 것을 원칙으로 한다.

#### 다. 경찰범죄통계의 품질관리 담보를 위한 범죄통계관리관(Force Crime Registrars)

각 지방경찰청에는 범죄통계관리관(Force Crime Registrars)을 두어 범죄통계수집 관련 규정의 준수를 통한 일관성 있는 경찰범죄통계의 수집을 통제하고 있다. 범죄통계관리관은 범죄입건에 대한 경찰의 감사 및 범죄입건규칙에 대한 해석과 관리를 담당하고, 또한 전국범죄입건기준에 따른 범죄통계관련 업무를 담당한다. 범죄통계관리관은 지방경찰청장을 보좌하여 범죄통계관리 절차의 정확성과 신뢰도 문제를 관장하고 있으며, 이를 위해 수사지휘체계로부터 독립되어 있다. 전국범죄입건기준에서는 범죄통계관리관의 주요임무를 다음과 같이 규정하고 있다.

- ① 범죄통계 및 탐문정책의 실행·관리
- ② 범죄입건기록의 일관성과 정확성 수행
- ③ 범죄통계기록지침과 정책의 교육
- ④ 경찰범죄통계 관련 회의 주재

- ⑤ 경찰범죄통계 관련 지방경찰청의 대표와 내무성과의 협의
- ⑥ 각 지방경찰청간 범죄통계의 일관성 증진을 위한 교류협력

한편 각 지방경찰청의 전국범죄입건기준의 준수여부와 범죄통계체계의 관리의 적정성에 대해서는 경찰감찰관실(Her Majesty's Inspectorate of Constabulary)과 감사원(Audit Commission)에서 감사하게 된다. 감사 시 점검 대상에 대해 전국범죄입건기준에서는 다음과 규정하고 있다.

- ① 일관성 - 범죄통계전담 최소 인력 확보 여부
- ② 일선 수사관의 일차 범죄분류
- ③ 일차 범죄분류에 대한 전문담당자의 최종 승인
- ④ 수사관련 지휘체계의 통계관리에 대한 영향력 배제
- ⑤ 신고된 사안으로서 이후 범죄입건되지 않은 경우 그 사유의 정당성과 기준 준수
- ⑥ 통계자료의 정확성, 완결성, 적절한 조사수행여부, 정확한 처분여부
- ⑦ 각 지방경찰청 관할 내 합의된 경찰범죄통계감독체계 개선

### 3. 정보공개 관련 법률

#### 가. 정보공개법(Freedom of Information Act)

영국은 2005년 1월부터 정보공개법인 'Freedom of Information Act(FOIA)'를 시행하고 있다. 동법은 2000년에 제정된 법으로 동 법에 시행에 의해 공공기관(public authorities)이 보유하는 각종 정보에 대한 공개청구가 가능하게 되었다. 영국에서 정보공개에 관한 법률은 이 법 이외에도 Data Protection Act 1998(우리나라의 개인정보보호법에 해당)과 환경에 관한 Environmental Information Act 등이 있다.

FOIA는 모든 개인 또는 기업에 대해서 원칙적으로 영국국내의 모든 공공기관

이 보유하는 정보에 접근할 수 있는 권리를 새롭게 인정하였으며, ‘Data Protection Act 1998’과 ‘Public Records Act 1958’의 내용을 수정하고 있다. FOIA에서 정하고 있는 공공기관이 보유하는 정보에는 동 법이 시행되기 전에 취득, 보유한 정보도 포함되는 것으로 본다.

FOIA는 정보공개 대상 공공기관을 특정 공공기관으로 한정하지 않고 그 범위를 넓게 정하고 있다. 여기에는 경찰을 비롯하여 중앙정부뿐만 아니라 지방의 공공기관, 건강·의료관계의 공적기관, 학교 및 교육관련기관, 영국은행(Bank of England) 및 그 밖에 정부가 지정하는 기관 등이 해당된다.

아울러, FOIA는 모든 정보에 대해 공개를 원칙으로 하고 있다. 동법은 공공기관에 의해 기록되어 있는 정보에 관하여 적용 예외로 정하여진 경우를 제외하고는, ‘모든 사람(any person)’에 대하여 당해공공기관이 요구되는 정보를 보유하고 있는지의 여부를 확인해 줄 것을 규정하고 있다. 또한 당해정보에 접근이 가능한 경우에는 정보의 청구자가 당해 정보에 접근할 수 있는 권리를 인정하고 있다.

한편, FOIA는 공공기관이 공개할 필요가 없다고 판단되는 정보에 대해서는 비공개로 할 것을 정하고 있다. 이러한 적용예외조치에는 당해 정보가 FOIA에서 지정하는 적용예외대상에 해당되는가의 여부를 판단하는 절대적 적용예외(Absolute Exemption)와 FOIA상 지정된 조건에 합치하는지의 여부에 대한 검증을 거쳐 결정하는 적용예외조치(Qualified Exemption)의 두 가지로 구분할 수 있다. 먼저 ‘Absolute Exemption’에 해당하는 정보는 ‘비밀정보(confidential information)’로서 FOIA 제41조에서 정하고 있다. 구체적으로 이에 해당하는 정보는 공공기관이 비밀유지의무를 갖는 정보로서 동 정보를 공개하는 경우 정보 제공자가 공공기관에 대해 비밀유지의무위반을 이유로 제소당할 가능성이 있는 정보이다.

이와 관련하여 Data Protection Act 1998 제29조에서는 경찰이 보유하고 있는 정보 가운데 공개하지 않아도 되는 정보의 유형을 정하고 있다.

- 범죄의 예방 혹은 검거를 위해 필요한 경우
- 범죄자의 체포 혹은 기소를 위해 필요한 경우

- 조세나 관세 평가 혹은 징수, 또는 이와 관련된 조치를 취하기 위해 필요한 경우

다음으로 ‘Qualified Exemption’에 해당하는 정보는 소위 공공의 이익에 비추어 적합한지의 여부를 판단하는 소위 ‘public interest test’를 통한 검증을 통해 판단할 것을 정하고 있다. 이는 결국 공공의 이익에 비추어 공개하지 않는 것과 공개하는 것 중 어느 쪽이 보다 이익인지를 판단하여 결정하는 것을 말한다. 예를 들어 당해 정보공개에 의해 공공기관의 이익을 해할 우려가 있는 정보 등 공공의 이익에 비추어 공개하지 않는 것이 공개하는 것보다 이익이 되는 정보라고 할 수 있다.

이처럼 FOIA는 공공기관의 모든 정보를 공개하는 것을 원칙으로 하고, 예외적인 적용예외규정을 두어 비공개할 수 있는 사유를 정하고 있다.

## 나. 공공정보의 재활용을 위한 법률

유럽에서는 일찍이 공공기관이 보유하는 정보를 민간에서 재활용하는데 많은 관심을 두었다. 그 결과 EU에서는 2003년 11월 드디어 ‘공공정보의 재활용에 관한 지침(Directive on Re-use of Public Sector Information)’을 제정하였다. 이로써 민간에서 공공기관의 정보를 재활용하여 상업적으로 활용할 수 있는 법적 근거가 마련된 것이다. 이 지침은 공공정보의 재활용을 위한 실질적인 수단과 절차를 규정하고 있다.

영국도 EU의 이러한 공공정보의 재활용에 적극 참여하고 있다. 2005년 6월 영국은 「공공정보 재활용 규칙(Re-use of Public Sector Information Regulation 2005)」을 제정하였다. 또한 2005년에는 EU의 재활용 지침을 국내 법화하는 과정에서 운영에 관한 자문과 규제를 전담하기 위해 공공정보실(Office of Public Sector Information)을 설립하였다.

내무성에서는 2010년부터 POI 테스트포스팀을 주축으로 2010년 1월 공공정보 공개 사이트(data.gov.uk)를 구축하는 등 공공정보의 재활용을 위한 정책의 추진에 적극적이다.

#### 4. 경찰범죄통계(Police Recorded Crime)의 공개 및 활용

영국의 경찰범죄통계는 크게 2가지의 방법, 즉 통계청에서 작성·배포하는 ‘Crime in England and Wales’와 영국 내무성(경찰)이 온라인상에서 제공하는 범죄지도를 통해 공개된다. 이를 간략히 정리하면 다음과 같다.

| 공개주체   | 통계청   | 내무성(경찰)   |   |
|--------|---|---|---|
| 인터넷사이트 | <a href="https://www.ons.gov.uk">https://www.ons.gov.uk</a> | <a href="https://www.police.uk">https://www.police.uk</a> | <a href="https://data.police.uk">https://data.police.uk</a> |
| 자료형태   | 경찰범죄통계 분석 자료  | 범죄지도  | 경찰범죄통계 원자료  |
| 자료의 내용 | 전국의 분기별 범죄발생건수<br>경찰관서별, 범죄유형별 발생건수                         | 반사회적행위 및 범죄유형별 지리적 분포<br>지역관할 경찰관서와 담당경찰에 관한 정보           | 범죄발생월<br>범죄입건관서<br>범죄유형별<br>발생지역(위도, 경도)<br>처분결과            |

##### 가. 통계청 인터넷사이트(<https://www.ons.gov.uk/>)에 의한 공개 및 활용

통계청에서 공개하는 자료는 ‘Crime in England and Wales(영국의 범죄)’ 등 각종 범죄통계자료와 사용자 가이드 등이다. 통계청 인터넷사이트(<https://www.ons.gov.uk/>)에서는 범죄통계와 관련한 각종 간행물을 온라인에서 제공함과 동시에 pdf파일 형태로 다운로드 받을 수 있도록 하고 있다. 주로 각 범죄별 범죄추세와 경찰관할 구역별 각각의 범죄발생현황 등을 제공하고 있다. 온라인 사용자가 특정한 기간을 설정하면 그 기간 중의 범죄통계자료에 대해 그래프나 표 등의 형태로 확인할 수 있다. 여기서 주목할 것은 범죄통계의 ‘원자료’에 대해서도 엑셀파일의 형태 또는 csv형태로 제공되는 것을 확인할 수 있다는 점이다. 또한 제공되는 자료를 보기 위해서 별도의 회원가입이 필요하지도 않다.

제공되는 파일에는 ‘범죄통계사용자가이드(the User Guide to Crime Statistics for England and Wales)’를 포함하고 있는데, 이 가이드에서는 범죄통계의 생산 및 발간의 주요 이슈, 그리고 범죄분류 등에 대한 설명과 더불어 어떠한 한계를 가지고 있는지를 설명하고 있다.

통계청을 통해 제공되는 범죄통계는 전국범죄입건기준과 범죄통계자료입력규칙에서 규정하고 있는 총 10개의 범죄유형으로 제한된다. 즉, 대인폭력범죄(Violence against the person), 성범죄(Sexual offences), 강도(Robbery), 주거침입절도죄(Burglary), 차량 대상 범죄(Offences against vehicles), 기타 절도범죄(Other theft offences), 사기 및 위조범죄(Fraud & forgery), 손괴(Criminal Damage), 마약범죄(Drug Offences), 그리고 기타범죄(Other offences) 등 10개 범죄를 말한다.

## 나. 경찰(내무성)에 의한 공개 및 활용

영국경찰은 2개의 온라인을 통해 범죄지도와 범죄통계의 원자료를 공개하고 있다.

### (1) 온라인 ‘www.police.uk’ 를 통한 범죄지도의 제공

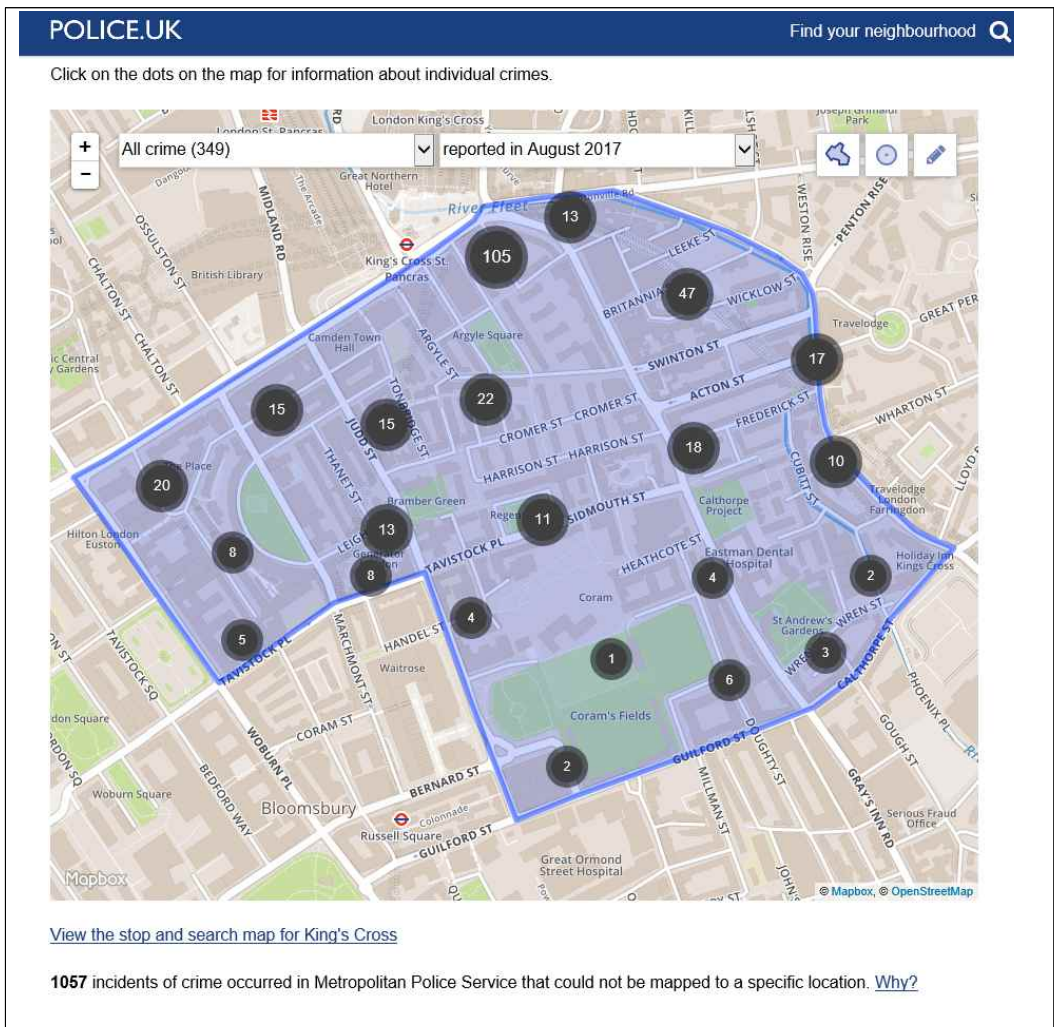
먼저, 온라인 ‘www.police.uk’를 통한 범죄지도의 제공이 있다. 이 인터넷사이트에 대한 접속에는 별도의 회원가입을 요하지 않는다. 이 사이트에 접속하여 범죄지도(Crime Map)을 클릭하여 검색하고자 하는 지점의 지명, 거리명 또는 주소를 입력하면 그 지점 주변 1마일 이내에 발생한 범죄의 발생 현황과 주요 범죄별 간략한 추세 등을 확인할 수 있다. 이 사이트를 통해 제공되는 범죄지도는 매달 마지막 근무일 또는 그 전에 한 번씩 업데이트된다. 예컨대, 1월 10일 입건된 범죄의 경우 2월 마지막 근무일 또는 그 전에 범죄지도에 반영된다.

아울러, 해당 지역의 경찰과 접촉할 수 있도록 해당지역 경찰관서의 전화번호, 웹사이트, 트위터, 그리고 담당 경찰관의 이름까지도 제공하고 있다. 또한 범죄신고절차 등 범죄예방을 위한 정보도 담겨져 있다.

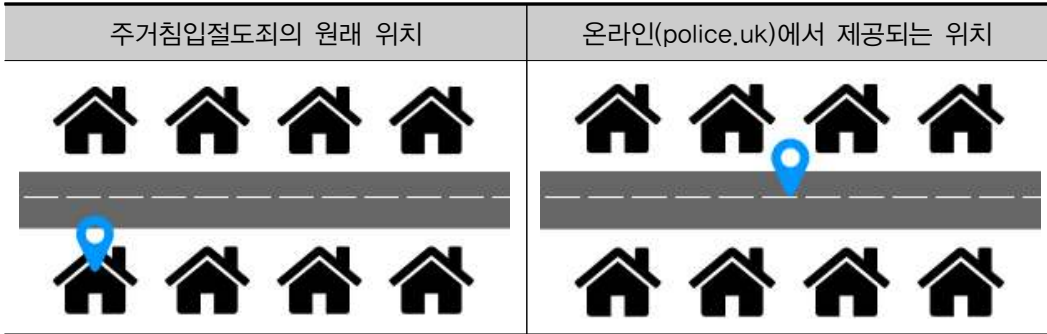
이 사이트는 2009년 처음 서비스를 시작하였으며, 지방경찰청별 길거리 범죄(street level crime)와 반사회적 행위(anti-social behaviour)에 관한 통계자료를 제공하고 있다. 2012년 5월부터는 처분결과까지 제공하고 있다.

범죄지도에서 확인가능한 범죄의 유형은 현재 반사회적 행위, 자전거 절도, 주거침입절도, 방화, 마약, 총기 또는 칼 등의 무기소지 및 이를 통한 공공의 위험, 강도, 가게절도, 대인절도, 차량범죄, 폭행 및 성범죄, 기타 위조, 위증 등의 범죄이다.

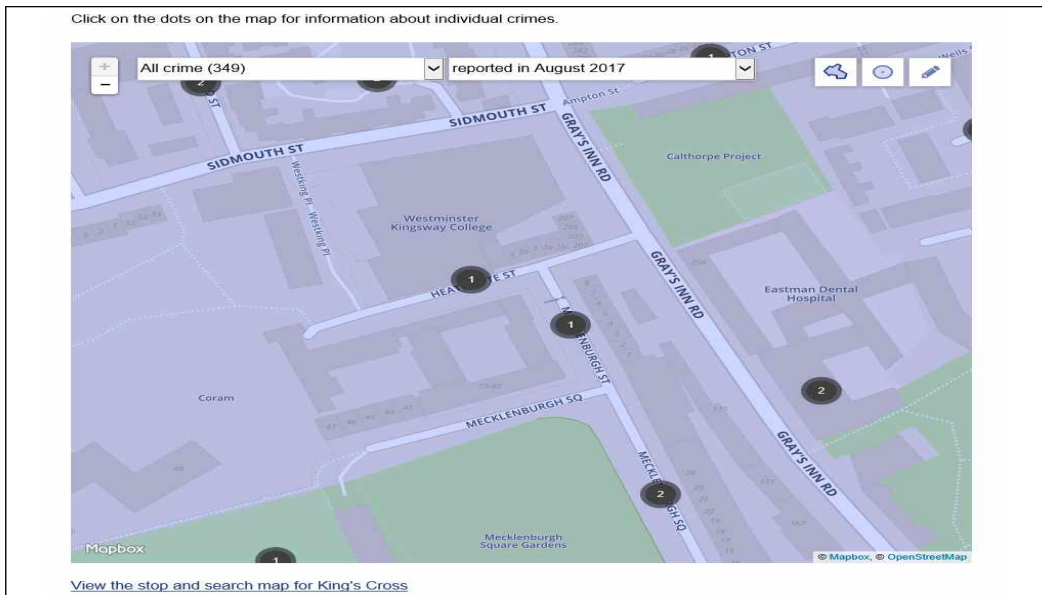
여기서 잠깐 이 범죄지도를 통해 구체적으로 어떠한 범죄통계를 확인할 수 있는지 살펴보자. 예컨대, 영국 런던 '1 Dukes Rd Euston Rd'거리를 입력하면 2017년 8월에 신고된 총 349건의 범죄현황(All crime 349)이 주요 지점별로 나타난다.

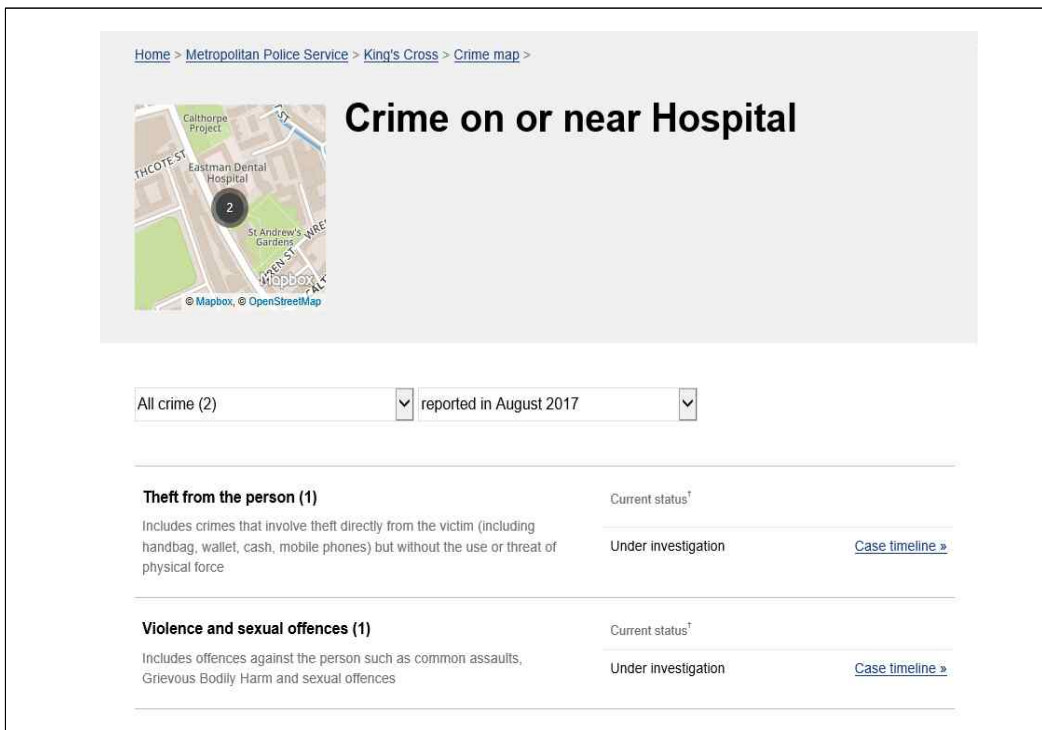


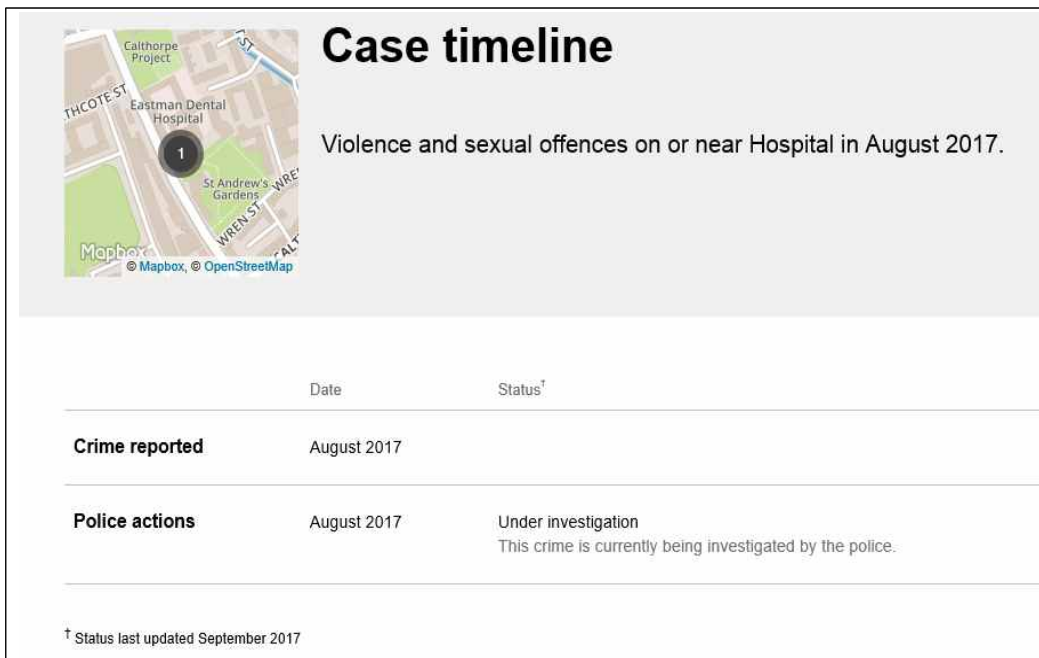
범죄지도 확인을 위한 입력은 반드시 거리로 제한하지 않고, 경찰관서, 우편번호를 입력해도 된다. 이는 특히 영국으로 여행하는 경우와 같이 새로운 속소를 정하는 경우에도 활용할 수 있도록 고려된 것이다. 해당 지점을 클릭하면 어느 거리에서 몇 건의 범죄가 발생했는지를 알 수 있는 ‘점(dot)’으로 표시된다.



여기서 다시 하나의 범죄발생지점을 클릭하면 해당 지역에서 발생한 범죄의 종류, 범죄의 구체적 내용(다만, 일시, 장소는 제시되지 않음), 그리고 수사중 또는 수사종결 등과 같은 현재의 수사상태가 월별로 표시된다. 또한 해당 지역의 전체 범죄현황과 불심검문 현황 등을 확인할 수 있다.







(2) 온라인 ‘data.police.uk’ 를 통한 경찰범죄통계 원자료의 제공

다음으로 온라인 ‘data.police.uk’를 통한 범죄통계의 원자료가 제공되고 있다. 이 사이트에서도 별도의 회원가입 없이 각종 자료를 제공받을 수 있다. 이 사이트에서는 연도별·지방경찰청별로 범죄발생의 현황, 처리결과 및 불심검문 현황 등을 선택적으로 검색하여 압축파일(엑셀파일) 형태 또는 csv파일 형태로 다운로드 받을 수 있다.

내무성 온라인 ‘data.police.uk’에서는 2013년 9월 1일부터 ‘ASB<sup>90)</sup> Incidents, Crime and Outcomes(반사회적 행위 및 범죄, 그리고 처분)’이라는 명칭으로 범죄통계 원자료를 제공하고 있다. 현재는 2014년 9월부터 2017년 8월까지의 자료에 대해 확인 가능한 상태이다. 원자료에는 범죄발생일, 입건경찰관서, 범죄유형, 경도와 위도로 표시된 범죄발생지역, 범죄내용, 처분결과 등을 포함하고 있다.

90) ASB = Anti-Social Behaviour

온라인 ‘data.police.uk’에서는 원자료의 공개에 따른 프라이버시 침해의 문제를 가장 우려할 사안의 하나로 고려하여 원자료를 반드시 익명화(Anonymisation) 조치한 후 제공하고 있다. 예컨대 범죄참조번호의 경우 원자료에는 ‘C2/0123/13’을 온라인 ‘data.police.uk’에서는 ‘7512cb691a6f9c6c47a2cdfdcd0a1f8735a0870d3a2bde21d8311bd74f17eeeb’로 처리하고, 범죄발생일시는 범죄발생월까지만 표시한다. 또한 범죄발생장소의 경우에는 원자료 속의 위도와 경도를 미리 익명화 조치로서 지정해 놓은 75만개의 익명지점으로 표시한다. 예컨대 원자료 상의 위도 ‘519500’를 ‘52.58019’로, 경도 ‘299500’를 ‘-0.23782’로 처리한다.

### 제3절 프랑스의 범죄정보 공개 및 활용

#### 1. 범죄정보의 개념

협의의 범죄정보는 범죄를 예측, 예방, 추적하기 위한 목적으로 수집하고 분석한 정보이고, 광의의 범죄정보는 범죄 진압을 담당하는 경찰기관을 돕기 위해 관련 정보를 다루는 활동(수집, 분석 배포)까지 포함하는 개념을 말한다.

이러한 범죄정보는 크게 전술정보, 전략정보, 집행정보로 구분된다. 전술정보(Renseignement strategique)는 현재의 범죄위협이나 다가오는 위협 혹은 범죄조직의 현황, 경향, 변화 등에 관한 일체의 정보를 의미한다. 전술정보 수준에서는 범죄위협의 3가지 측면 즉, 범죄지역, 범죄인구, 범죄흐름을 밝혀낼 수 있다. 또한 모든 기타 범죄 자료(지역, 역사, 경제, 사회학, 지역정치 등) 또한 범죄위협을 적정한 기준으로 평가하는데 참고가 된다. 전략정보(Renseignement tactique)는 특별한 범죄현상, 범죄단체와 활동에 대한 이미지를 제공하여 이에 대한 효과적인 경찰·사법 활동을 돕는 정보를 말한다. 집행정보(Renseignement opérationne)는 내사, 수사 및 형사절차에 필요한 구체적 정보로, 형사절차나 경찰활동을 통해 획득된 정보이다.

## 2. 범죄정보기관

프랑스에서는 각 분야 주요 6개 정보기관에서 범죄정보를 포함한 직무관련 정보를 다루고 있다. 여기에는 국내정보총국(la direction centrale du renseignement interieur: DCRI), 해외정보총국(la Direction générale de la sécurité extérieure :DGSE), 국립세관정보국(la Direction nationale du renseignement et des douanes : DNRED), 경호안전국(la Direction de la protection et de la sécurité de la défense :DPSD), 군정보국(la Direction du renseignement militaire :DRM), 재정부 돈세탁 정보 및 대응실(le service de renseignement et de lutte anti-blanchiment du ministère des Finances : RACFIN) 등이 해당된다.

한편, 범죄정보만을 전문적으로 다루는 기관으로는 국립경찰 내 중앙사법경찰국 범죄자료처리과(Division nationale du traitement de l'information criminelle)와 군경찰 중앙범죄정보실(Service central de renseignement criminel) 등이 있다. 국립경찰 중앙사법경찰국 범죄자료처리과(Division nationale du traitement de l'information criminelle: DTIC)는 2015년 7월 22일 국립경찰 중앙사법경찰국 내에 설치되었다. 이 중앙사법경찰국은 기존에 범죄수사만을 담당하던 기관에서 범죄정보를 생산하는 임무를 담당하고 있다. 이 중앙사법경찰국 내 범죄자료처리과는 중앙/지방사법경찰국 내 부서에서 수집, 처리된 범죄정보를 모두 모아, 범죄자, 범죄조직, 범죄위협 등에 관한 정보를 생산하고 관련부서에 이를 통보함과 더불어 관련기관에 배포하고 있다.

군경찰 중앙범죄정보실(Service central de renseignement criminel) 1976년에 군경찰 내 조직되었다. 여기서는 범죄 및 실종자·도난차량 수색과 관련된 정보를 탐지·수집하여 군경찰 내 모든 부서에 배포하고, 범죄유형과 발생 방식에 접근하고 이를 해결하기 위해 범죄현상을 정리하는 임무를 수행하고 있다. .

국립범죄관찰 및 형사대응실(l'Observatoire national de la délinquance et des reponses penales : ONDRP)은 국무총리실 산하 안전 및 사법 고등연구원

(l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la Justice) 소속 부서로 통계의 신뢰성 및 독립성을 확보를 위해 위원회 제도로 운영되고 있다. 여기서는 행정부처 및 공사조직과 연계하여 범죄관련 통계 기초정보를 수집, 분석하여 범죄통계를 생산하고 배포하는 임무를 수행하고, 범죄현상과 변화에 관한 연구를 담당하고 있다.

### 3. 범죄정보의 공개 및 활용실태

#### 가. 에따 4001(Etat 4001) 프로그램을 통한 범죄통계분석

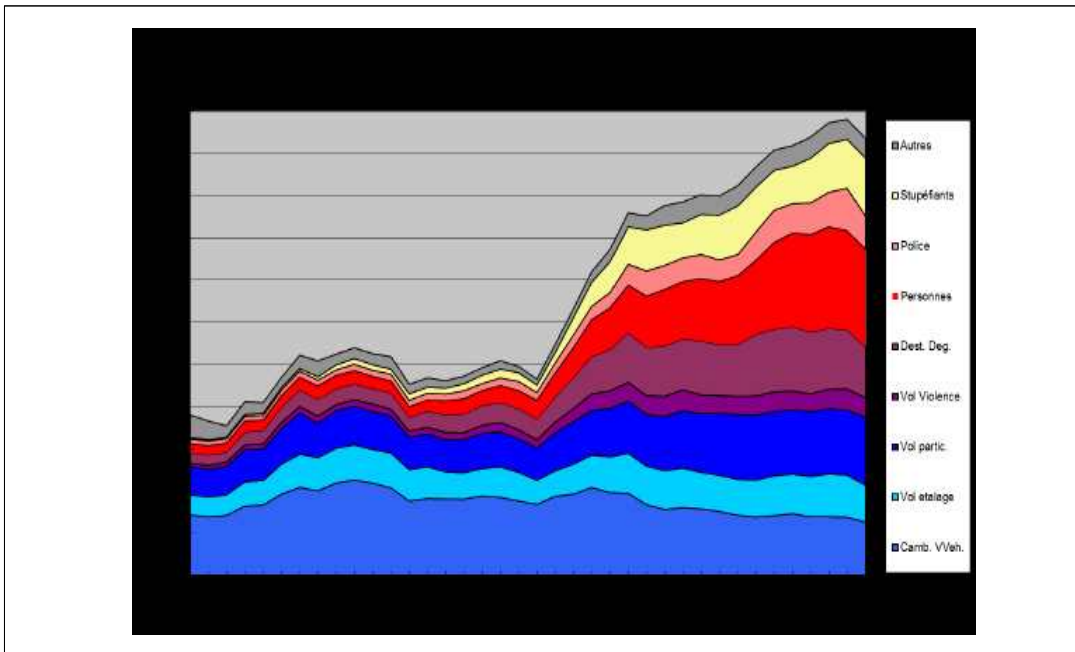
프랑스에서는 에따 4001(Etat 4001) 프로그램을 통한 범죄통계를 분석하고 있다. 에따 4001(Etat 4001) 프로그램은 범죄통계분석을 위하여 1972년부터 도입되어 사용되고 있는 프로그램이다. '에따4001'에 들어갈 범죄정보는 국립경찰청과 군경찰청에서 제공하고 있으며, 입력된 범죄 분석 및 결과 배포는 국립범죄관찰 및 형사대응실(ONDRP)에서 주도하고 있다.

'에따 4001'에는 국립범죄관찰 및 형사대응실의 분류에 따라 107개의 색인이 포함되어 있으며, 이는 크게 다음 5개의 대그룹으로 분류할 수 있다. 여기에는 재산범죄, 대인범죄, 경찰기관의 활동으로 밝혀진 범죄, 재정경제범죄 및 사기, 기타 범죄 등이 해당된다. 또한 본 프로그램에서는 사실의 종류에 따른 추가 설명, 피의자에 대한 아주 간략한 설명 등도 포함되어 있다.

〈에따 4001 프로그램에 입력되는 원천자료표〉

| I<br>N<br>D<br>E | DESIGNATION DES INFRACTIONS                       | Pays<br>concernés | Pays<br>ciblés | Catégorie Vio              |                         | Paramètres en usage par centre d'admission de criminalité |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
|------------------|---|-------------------|----------------|----------------------------|-------------------------|---|----------|--------|----------|----------|--------------------|-------------------|--------------------|-------------------|--|
|                  |   |                   |                | en 24 heures<br>ou maximum | au plus de<br>24 heures | Labélisé<br>en<br>Rome                                    | En route | Statut | Enquêtes | Homicide |                    | Violence          |                    |                   |  |
|                  |   |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          | Moins<br>de 18 ans | Plus<br>de 18 ans | Moins<br>de 18 ans | Plus<br>de 18 ans |  |
| 1                | Flagrant délit de vol de véhicule                 |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 2                | Flagrant délit de vol de véhicule de poids        |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 3                | Flagrant délit de vol de véhicule de poids        |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 4                | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 5                | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 6                | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 7                | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 8                | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 9                | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 10               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 11               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 12               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 13               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 14               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 15               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 16               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 17               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 18               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 19               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 20               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 21               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 22               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 23               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 24               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 25               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 26               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 27               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 28               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 29               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 30               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 31               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 32               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 33               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 34               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 35               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 36               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 37               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 38               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 39               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 40               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 41               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 42               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 43               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 44               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 45               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 46               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 47               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 48               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 49               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 50               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 51               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 52               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 53               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |
| 54               | Flagrant délit de vol de véhicule de poids de vol |                   |                |                            |                         |   |          |        |          |          |                    |                   |                    |                   |  |

〈에따 4001 프로그램으로 분석한 범죄종류별 청소년 피의자 수 추이〉



## 나. 까르토크림넷(Cartocriminelle.net) 어플리케이션을 통한 범죄정보 공개 및 활용

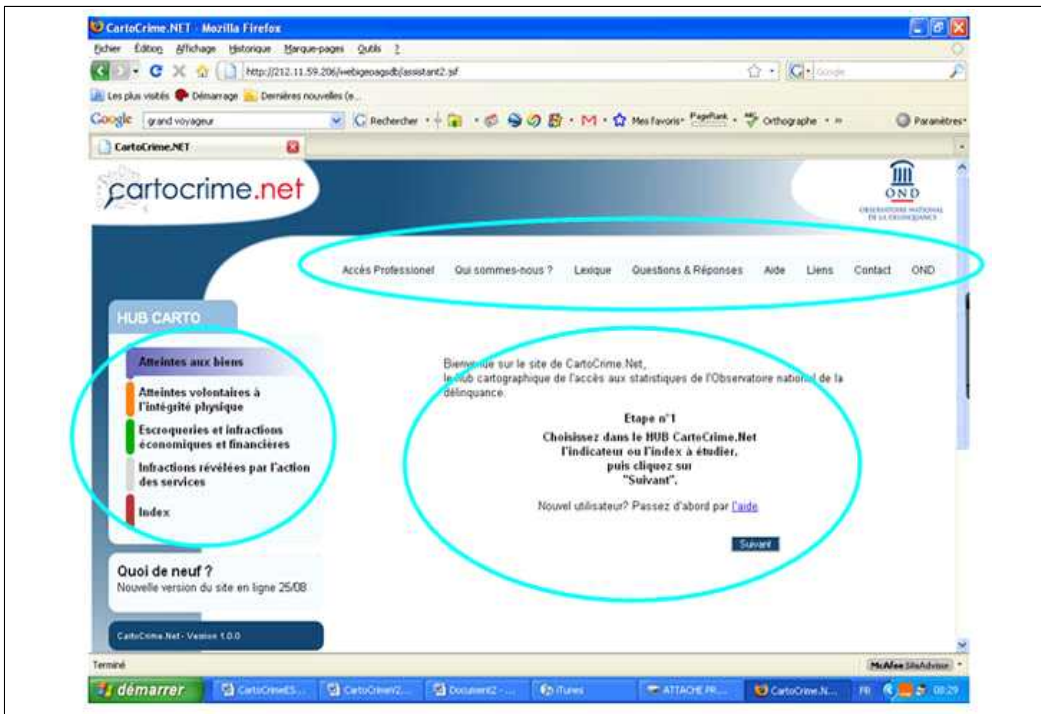
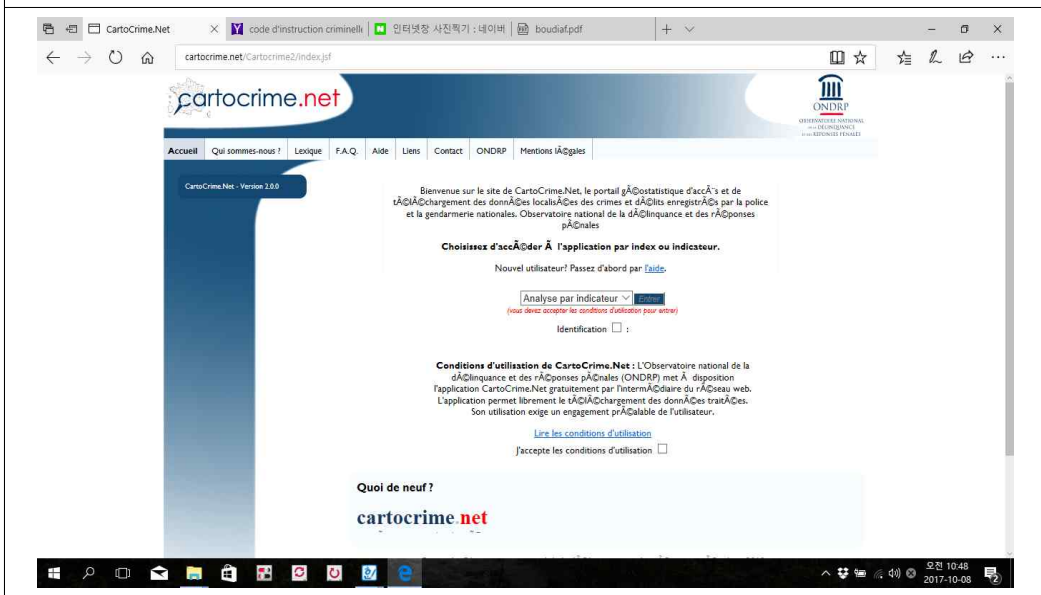
프랑스 경찰에서는 2012년부터 일부 우범지역에 대해 범죄발생지(犯罪地) 정보(Cartographie criminelle)를 최초로 공개하기 시작하였다. 2013년 1월 1일부터는 범죄통계프로그램인 ‘에따4001(État 4001)’과 연동하여, 경찰 및 군경찰에서 제공하는 범죄발생지, 피의자 주거지 등에 관한 정보를 국립범죄관찰 및 형사대응실(ONDRP)에서 관리하는 인터넷 까르토크림넷 어플리케이션(CartoCrime, <http://www.cartocrime.net>)을 통해 대중에게 공개하고 있다.

어플리케이션은 프랑스에서 확인되는 중범죄와 경죄(경범죄(Contravention) 제외) 관한 정보 및 통계를 일반대중이 활용할 수 있도록 하는데 가장 중요한 목적을 두고 있다. 또한 지방(région)이나 각 도(département)에서 치안행정 목적을 위해서도 활용이 가능하다.

일반 사용자의 경우는 주어진 정보를 통해 매년에 걸쳐 변화되는 범죄지도나 통계표 등을 요청할 수 있고, 전국 지역별 범죄지도나 범죄수에 자동으로 접근 가능하다. 범죄관측소에서 제시해 놓은 지시어에 따라 정보에 대한 접근이 가능하며, 사용자는 에따4001에 있는 특정한 색인을 요청할 수도 있다. 범죄수는 그 자체로 제공될 수도 있고, 경우에 따라서는 인구당 범죄율 등의 형태로 가공되어 제공될 수도 있다. 까르토크림넷 어플리케이션에 대한 접속 및 이용은 다음 그림과 같은 단계로 이루어진다.

[까르토크림넷 어플리케이션]

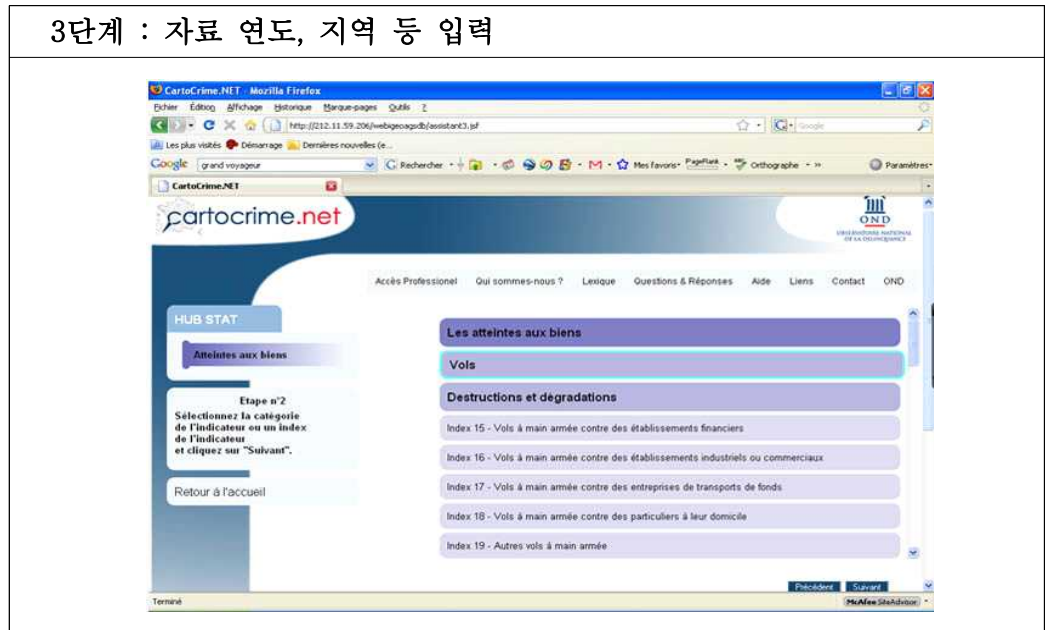
1단계 :어플리케이션 초기화면(회원가입 필요)



2 단계 : 범죄 종류별 색인

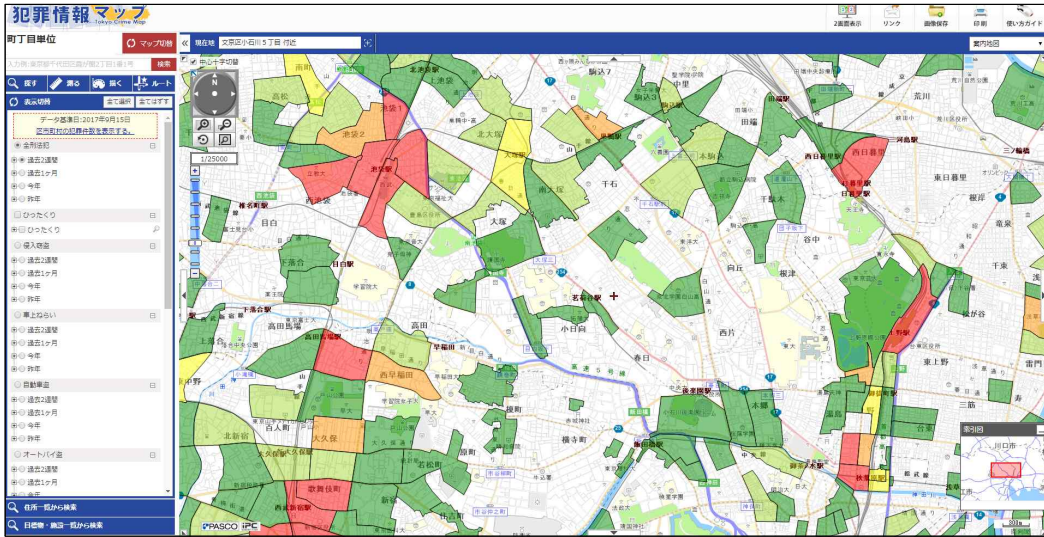


3 단계 : 자료 연도, 지역 등 입력



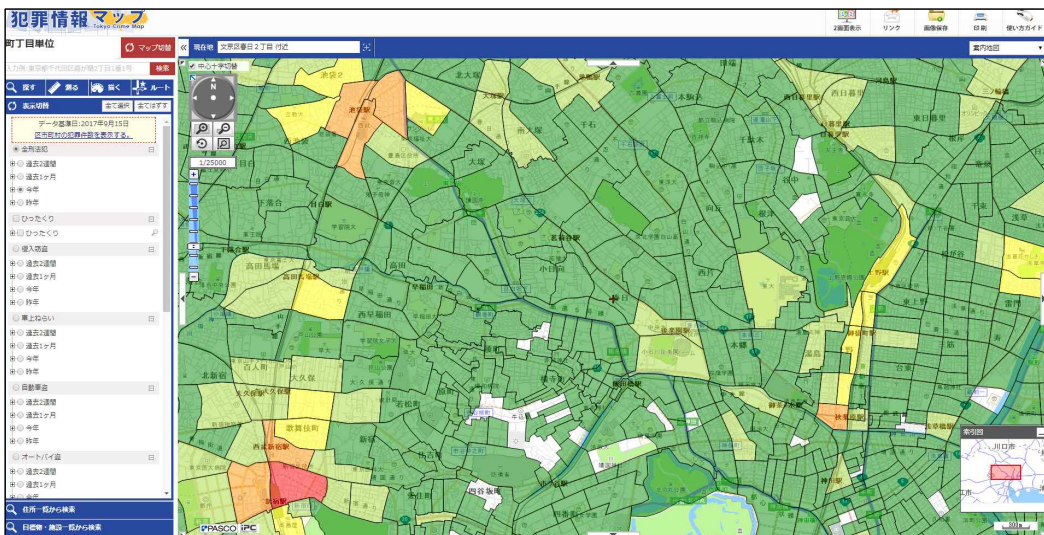


〈실제 적용례(2주간)〉



위 지도는 일본 동경도 문경구 주변의 약 2주간의 범죄발생상황이다. 기간 설정은 과거 2주간, 과거 1개월, 올해, 작년으로 설정할 수 있는데 2주의 경우 1건 이상 발생하면 녹색, 2건 발생하면 연두색, 3건 발생하면 노란색, 4건 발생하면 주황색, 5건 발생하면 빨간색으로 표시된다.

〈실제 적용례(2017년)〉



위 지도는 일본 동경도 문경구 주변의 2017년 범죄발생상황이다. 1년의 경우 25건 이하로 발생하면 녹색, 26-67건 발생하면 연두색, 68-155건 발생하면 노란색, 156-413건 발생하면 주황색, 414건 이상 발생하면 빨간색으로 표시된다.

그리고 동시에 관할구역(구체적으로는 시정촌(우리나라의 시군구)의 동)을 단위로 최종 및 수법별 인지(발생)건수<sup>94)</sup>를 제공하고 있다. 다만 이러한 정보는 건수를 숫자 또는 색<sup>95)</sup>으로 알려주는데 불과하다. 보다 구체적인 정보는 공개수사코너<sup>96)</sup>를 통해 공개된다<sup>97)</sup>. 공개수사코너는 발생하였으나 검거하지 못한 사건에 대하여 발생일시, 발생장소, 피의자의 특징, CCTV영상 등을 공개하고 검거한 경우에는 삭제한다. 또한 지역과 사회의 안전 유지, 피해 방지 및 경찰 활동이 적정하게 이루어지고 있는지를 체크하는 등 공익을 달성하기 위해 경찰 활동에 대한 언론보도가 이루어지고 있다. 다만, 이러한 보도는 국민의 알권리

94) 자세한 내역은 다음과 같고 각 항목별로 숫자로 표시된다.

|            |              |        |          |         |           |        |          |            |         |        |          |        |           |        |          |          |            |          |         |          |        |         |         |      |        |        |           |         |          |         |         |        |          |
|------------|--------------|--------|----------|---------|-----------|--------|----------|------------|---------|--------|----------|--------|-----------|--------|----------|----------|------------|----------|---------|----------|--------|---------|---------|------|--------|--------|-----------|---------|----------|---------|---------|--------|----------|
| (종합 합계)    | 凶悪犯(흉악범)     |        | 粗暴犯(난폭범) |         |           |        |          | 侵入窃盗(침입절도) |         |        |          |        |           |        |          |          |            |          |         |          |        |         |         |      |        |        |           |         |          |         |         |        |          |
|            | (총합 합계)      | 凶悪犯 합계 | 強盗強도     | その他(기타) | (난폭범 합계)  | 粗暴犯計   | (흉기준비집합) | 凶器準備集合     | 暴行(폭행)  | 傷害(상해) | 脅迫(협박)   | 恐喝(공갈) | (침입절도 합계) | 侵入窃盗計  | (금고털이)   | 金庫破り     | (학교털이)     | 学校荒し     | (사무소털이) | 事務所荒し    | (가게털이) | 出店荒し    | (빈집털이)  | 空き巣  | (몰래침입) | 忍込み    | (침입절도)    | (몰래침입)  | 居空き      | (주인거주시) | その他(기타) |        |          |
| (비침입절도 합계) | 非侵入窃盗(비침입절도) |        |          |         |           |        |          |            |         |        | その他(기타)  |        |           |        |          |          |            |          |         |          |        |         |         |      |        |        |           |         |          |         |         |        |          |
|            | (비침입절도 합계)   | 非侵入窃盗計 | (자동차 절도) | 自動車盗    | (오토바이 절도) | オートバイ盗 | (자전거 절도) | 自転車盗       | (차량 절도) | 車上ねらい  | (자판기 절도) | 自販機ねらい | (공사장 절도)  | 工事場ねらい | (공사장 절도) | すり(소매치기) | ひったくり(날치기) | (몰래들고가기) | 置引き     | (손님가장절도) | 万引き    | その他(기타) | (기타 합계) | その他計 | (사기)   | 詐欺(사기) | (점유이탈물횡령) | 占有離脱物横領 | (기타 지능범) | その他知能犯  | (도박)    | 賭博(도박) | (기타 형법범) |

95) 5단계로 나누어 녹색-연녹색-노란색-주황색-빨간색으로 표기하고 있다.

96) <http://www.keishicho.metro.tokyo.jp/jiken/jiken.html#>

97) 다만 일본 제2의 자치경찰인 오사카부경찰은 「사건사고 알림」이라는 코너에서 전일 발생한 주요 사건의 개요를 게재하고 있다. 예를 들어 월요일인 2017. 9. 25.에는 주말의 사건들이 게재되어 있는데 발생일시, 대략적인 장소, 간단한 사건내용이 정리되어 있다 (<http://www.police.pref.osaka.jp/02jyoho/sokuho/jikenjiko/index.html>. 2017. 9. 25. 검색).

를 충족시키기 위해 당연하지만 한편으로는 피의자 및 피해자의 명예와 프라이버시 등의 인권이라는 공익을 위해 제한되고 있다. 아래에서는 우선 공개수사라는 관점에서 그 자세한 내용을 살펴보고 이어서 언론보도라는 관점에서 그 자세한 내용을 살펴보기로 한다.

## 2. 피의자에 대한 공개수사

피의자의 공개수사에 대해서는 1998년 ‘피의자의 공개수사에 관하여’<sup>98)</sup>와 2003년 ‘소년피의자 및 신원이 명백하지 아니하고 소년일 가능성이 인정되는 피의자의 공개수사에 관하여’가 경찰청의 실무지침으로 운용되어 왔으나<sup>99)</sup> 2016년 3월 28일 ‘피의자의 공개수사에 관하여’가 새로운 통합지침으로 하달되었다<sup>100)</sup>. 그 자세한 내용은 다음과 같다.

### 1. 공개수사의 의의

이 통달에서 피의자의 공개수사란 피의자의 발견, 검거 및 범죄의 재발방지를 목적으로 피의자의 성명 또는 화상, 수사용 초상화 등의 수사자료를 불특정다수에게 공표함으로써 적극적으로 국민의 협력을 요구하는 수사기법을 말한다.

따라서 예를 들어 보도기관 등을 통해 일반에게 널리 공표하는 경우는 피의자의 성명만을 공개해도 공개수사에 포함되지만 피의자가 나타날 것으로 예상되는 자에 한정하여 진단 등을 배포하여 개별적으로 협력을 의뢰하는

98) 과거 ‘지명수배취급에 관하여’란 명칭의 경찰청 예규였으나 1998년 명칭이 변경되었다. 즉 종래와는 달리 지명수배자가 아닌 경우에도 공개수사가 가능하다는 의미로 개정된 것이다. 김성룡, 인터넷을 통한 공개수배, 치안정책연구소 연구보고서, 2007, 37면.

99) 자세한 내용은 이형범, 피의자 공개수사의 근거와 한계에 관한 연구, 치안연구소 책임연구보고서, 2009, 20-27면을 참고하길 바란다.

100) 경찰청, “被疑者の公開捜査について”, 警察庁丁刑企発第27号・警察庁丁少発第43号, 刑事企画課長・少年課長通達, 2016. 3. 28.

것은 여기의 공개수사에 포함되지 않는다.

## 2. 공개수사의 요건

공개수사는 다음 요건 중 어느 것에 해당하는 경우로 범죄가 반복될 우려, 수사상 필요성, 피의자의 명예, 신용, 프라이버시 등(이하 ‘명예 등’이라고 한다)에의 영향 등의 요소들을 종합적으로 고려하여 한다.

### (1) 다음 어느 하나의 사건일 것

가. 흉악사건

나. 재산범 중 범행수단, 방법이 악질이고 피해액도 상당하거나 상당할 것으로 예상되는 사건

다. 반사회성이 강한 집단의 구성원으로 인정되는 자에 의해 감행된 사건

라. 기타 사회적 위험성이 있거나 사회적 반향이 큰 사건

### (2) 공개하는 인물을 피의자로 인정할 근거가 충분할 것

위 (1)의 사건으로 지명수배될 것을 요한다. 다만 신원이 명확하지 않은 등의 이유로 지명수배되지 않은 경우라도 범죄가 반복될 우려가 극히 높은 등 공개수사의 필요성이 특히 높은 경우에는 각종 증거, 자료에 기반하여 공개하는 인물을 위 (1) 사건의 피의자로 인정하기에 족한 충분한 이유가 있다고 확인한 다음 공개수사를 할 수 있다.

### (3) 성인 피의자일 것

소년법 제61조(기사 등의 게재의 금지)의 취지를 고려하여 원칙적으로 성인 피의자일 것을 요한다.

그러나 소년피의자의 공개수사가 모두 인정되지 않는 것은 아니다.

소년피의자를 공개수사하면 수사단계에서 소년의 성명 등이 알려지므로 소년법 제22조 제2항(소년심판의 비공개) 및 제61조(기사 등의 게재의 금지), 범죄수사규범 제209조(보도상의 주의) 등의 규정에 비추어 신중한 배려가

필요하지만 소년 자신의 보호와 사회적 이익과의 균형, 수사의 필요성 등을 종합적으로 고려하여 그 필요성을 판단하고 필요하고 적절하다고 인정되는 경우에는 예외적으로 할 수 있다.

예를 들어 흉악사건으로 그 수단, 방법이 특히 악질적이고 범죄가 반복될 우려가 높으며 사회적으로도 큰 불안을 주고 있으며 피의자를 발견, 검거하기 위해 수사상 달리 할 수 있는 수단이 없는 경우 등은 사회적 이익이 강하게 요구되는 경우이다.

또 신원이 명확하지 않아 소년일 가능성이 인정되는 경우에는 소년피의자의 공개수사와 같이 논할 필요는 없지만 피의자가 소년일 가능성에도 충분히 배려해야 하고 개별구체적 사건에 따라 그 내용, 공개수사를 대체할 수단, 피의자의 추정연령, 소년일 가능성의 정도, 공개의 구체적 방법 이라는 여러 요소를 종합적으로 고려하여 공개수사의 여부를 판단한다.

다만 아직 피의자가 특정되어 있지 않은 이상 당연히 우선은 피의자를 특정하기 위해 가능한 수사에 전념한다.

### 3 공개수사의 시기, 방법 등

(1) 경시청 및 도부현(방면)본부(이하 ‘본부’라고 한다)의 대상사건의 수사를 주관하는 소속의 장은 피의자의 추적수사 상황, 범죄반복의 가능성, 수사상의 지장 등을 종합적으로 검토함과 동시에 필요에 따라 경찰청의 사건주관과장과 협의한 다음 공개수사의 필요성을 판단하여 개별사안에 따라 보도기관, 인터넷, 포스터, 전단지 등 각종 홍보매체의 특성을 고려하여 효과적인 시기 및 방법을 선정한다.

다만 인터넷의 보급에 따라 공개수사에서 홈페이지와 소셜네트워킹서비스 등을 활용하는 경우, 공개한 피의자의 사진 등을 제3자가 복사하여 인터넷상에 잔존시킬 우려가 있다는 점에 주의한다.

(2) 공개하는 사항은 이미 특정된 피의자의 경우에는 정확한 자료로 확인

가능한 피의자의 성명, 연령, 신체적 특징, 직업, 출신지, 범죄사실의 개요 등 피의자를 특정할 수 있는 필요최소한으로 하고 아직 신원이 특정되지 않는 피의자의 경우에는 수사로 판명된 피의자의 추정연령, 신체특징, 착의, 소지품, 범죄사실의 개요 등 피의자를 특정하는데 유효하다고 인정되는 필요최소한으로 한다.

다만 피의자의 소행, 경력, 정신적 장애 및 가족관계에 관한 사항 및 참고인 등에 관한 사항은 공개하지 않는다.

(3) 공개수사에 있어서 피의자의 성명을 공개하는 외에 개별 구체적 사안에 따라 사진·방범카메라화상 등의 화상기록과 그림, 수사용 초상화, 음성기록 등을 활용한다. 특히 사진 등을 공개하는 경우는 피의자의 사진 등인 것을 충분히 확인한다.

다만 소년피의자(신원이 명확하지 않아 소년의 가능성이 인정되는 경우를 포함한다)의 공개수사에서는 소년을 보호해야 한다는 요청을 존중한다는 관점에서

- 어떤 자료(사진 등, 그림, 수사용 초상화, 신체적 특징, 음성기록 등)을 공개할까
- 어떤 홍보매체를 활용할까

등에 대하여 신중히 검토하고 특히 사진 등을 공개하려고 하는 경우는 예를 들어 수사용 초상화를 공개하는 등 피의자 명예 등의 침해 정도가 낮은 자료를 선행하여 공개하고 그래도 효과를 거둘 수 없는 경우는 사진 등을 공개하는 등 충분히 검토한다.

(4) 공개수사에 있어서는 피해자는 물론 피해자·피의자의 가족 등의 관계자와 피의자본인의 명예 등을 존중하고 사회적으로 상당하고 타당한 방법으로 한다. 특히 범죄사실의 개요를 공개하는 경우에는 수사상의 지장에 더해 피해자 등 관계자 명예 등에 충분히 배려한다.

#### 4. 공개수사의 관리

##### (1) 심사 등

본부의 지명수배업무를 주관하는 소속의 장(이하 “수배주관과장”이라고 한다)은 사건주무과장으로부터 의뢰를 받아 공개수사의 대상, 필요성, 시기, 방법 등에 대하여 엄정히 심사한다.

다만 수배주관과장은 소년피의자의 공개수사에 있어서는 사전에 경찰청(소년과 및 형사기획과) 및 관구경찰국(광역조정 제1과)과 협의한다. 다만 범죄가 반복될 우려가 극히 높은 경우로 신속을 요하고 협의할 여유가 없는 때에는 그러하지 아니한다. 이 경우는 공개수사를 하고 사후에 신속하게 보고한다.

##### (2) 관계기록의 정비 등

수배주관과장은 공개수사의 경과 등을 기록한 부책을 정비하는 등 공개수사의 상황을 파악하고 관리하여 공개수사에 따른 민간신고에 대응하고 공개수사의 해제에 동반하는 조치 등이 신속하고 정확하게 이루어지도록 한다.

#### 5 기타

##### (1) 오인 수배의 방지

공개수사를 할 때 오인 수배를 하면 관계자의 명예 등을 현저하게 침해하므로 지명수배사실의 소명자료 등은 물론 공개사항을 충분히 확인하는 등 오인 수배가 없도록 노력한다.

##### (2) 피의자 검거후 등의 유의사항

피의자를 검거하는 등 공개수사의 필요성이 없어진 경우에는 공개한 피의자에 관한 포스터, 사진 등을 신속하게 철거하고 제거함과 동시에 보도기관에 확실히 고지하는 등 해제조치를 철저히 한다.

또 공개수사를 한 피의자가 소년인 경우 검거에 관한 보도발표에 대해서는

소년법 제61조, 범죄수사규범 제209조의 취지를 반영한다.

(3) 출현 예상자에 대한 협력의뢰

출현이 예상되는 자에 대한 협력의뢰는 관계자 등의 명예 등을 존중한다는 견지에서 신중을 기함과 동시에 의뢰자의 선정에 있어서는 해당 사건의 수사상황, 죄종, 피의자의 행동실태 등을 종합적으로 검토하여 출현할 개연성이 높은 자에 한정한다. 또 출현 예상자에 전단지 등을 배포하는 경우 출현 예상자 이외의 사람이 볼 수 없도록 충분히 지도한다.

다만 배부처가 전국 또는 수개의 도도부현에 걸치는 등 극히 다수의 경우에는 공개수사에 준하여 취급한다.

### 3. 피해자의 인권과 보도의 자유

#### 가. 보도협정

1960년 발생한 유괴사건에서 과열보도가 이루어지었고 이후 검거된 범인이 신문보도로 인하여 정신적으로 크게 압박받았기 때문에 살해했다고 진술하여 이를 계기로 보도협정이 체결되었다<sup>101)</sup>. 보도협정은 보도기관이 상호 협정을 맺어 피해자의 생명, 신체의 안전을 지키기 위해 보도를 자제하는 것을 내용으로 하지만 이러한 협정체결의 요청은 경찰이 한다<sup>102)</sup>.

보도협정은 취재 또는 보도로 생명에 위협을 초래할 우려가 있는 유괴사건 또는 이에 준하는 사건(공갈, 불법감금 등으로 피해자의 생명에 위협이 예상되는 사건) 등을 대상으로 한다<sup>103)</sup>.

또한 협정은 피해자가 발견되거나 보호된 경우 또는 취재나 보도로 피해자의

101) 日本新聞協會, 「誘拐報道協定解説」, 2000. 12. 7.

( [http://www.pressnet.or.jp/statement/report/760706\\_94.html](http://www.pressnet.or.jp/statement/report/760706_94.html), 2017. 9. 25. 검색)

102) 기자클럽과 별도로 민간방송연맹과 일본잡지협회에 대해서도 동시에 요청한다.

103) 金山泰介, 警察行政概論, 立花書房, 2013, 50면.

생명에 위험이 초래될 우려가 없다고 판단되는 경우에 기자클럽이 자주적인 판단으로 해제를 결정한다. 다만, 경찰이 보다 정확히 판단할 수 있으므로 그 판단은 경찰본부(지방경찰청)의 책임자와 기자클럽의 간사가 협의하도록 하고 있다.

#### 나. 피해자의 실명보도

경찰은 수사한 사건을 발표할 때도 피해자특정사항을 비공개 할 수 있도록 규정하고 있는 형사소송법의 취지와 함께 피해자의 명예 등을 보호하도록 규정하고 있는 범죄수사규범의 취지를 반영하여 피해자 성명을 실명으로 할지를 개별사건 별로 판단해야 한다.

보도기관은 객관적인 보도를 위해 피해자의 실명이 필요하다고 요청하고 있지만 일부 언론은 흥미위주로 보도하여 피해자의 프라이버시를 침해하고 있고 소년이 저지른 사건에 있어서는 피의자는 익명처리되는데 피해자만 실명으로 보도되는 것은 형평성에 반한다는 반발이 제기되고 있다.

이에 따라 범죄피해자등기본계획은 경찰이 피해자를 실명으로 발표할 지에 대해서는 범죄피해자 등이 익명발표를 원하는 한편, 언론 등은 보도의 자유 및 국민의 알권리를 이유로 실명발표를 원하는 점을 같이 고려하도록 하고 있다. 즉 프라이버시 보호, 발표의 공익성 등의 사정을 종합적으로 고려하여 개별사안 별로 적절한 발표하라는 것이다<sup>104)</sup>.

경찰청도 범죄피해자등기본계획의 취지 등을 반영하여 개별사안별로 내용을 적절하게 발표하도록 지시하고 있다.

### 4. 피의자의 인권과 보도의 자유

#### 가. 범죄보도와 피의자의 권리

보도로 피의자가 특정되는 경우 형법상의 명예훼손죄가 성립할 수 있으나 범

104) 内閣府, 平成18年版 犯罪被害者白書, 2006, 131면.

죄보도가 공공의 이익을 위한 것으로 오로지 공익을 도모하고 그 정보가 진실인 경우에는 명예훼손죄에 해당하지 않는다. 또한 정보가 진실이라고 믿는 것에 상당한 이유가 있는 경우에도 범죄의 고의가 없어 명예훼손죄가 성립하지 않는다.

민사책임에 대해서도 일본의 최고재판소<sup>105)</sup>는 “민사상 불법행위인 명예훼손에 대해서는 그 행위가 공공의 이익에 관한 사실에 관하여 오로지 공익을 도모할 목적으로 이루어진 경우에는 적시된 사실이 진실인 것이 증명된 경우에는 위법성이 없고 불법행위는 성립하지 않는다고 해석하는 것이 상당하다”고 판시하였다.

## 나. 피의자의 인권과 경찰발표

경찰이 공소제기 전의 범죄에 관하여 피의자의 성명 등을 포함하여 사실을 발표하더라도 경찰법 제2조가 규정하고 있는 범죄예방 또는 국민의 알 권리를 충족하기 위하는 등 공공의 이익에 관한 것으로 오로지 공익을 위한 경우에는 그 정보가 진실이라면 명예훼손죄가 성립하지 않는다.

그리고 진실이라고 믿은 것에 상당한 이유가 있는 경우에도 명예훼손죄가 성립하지 않는데 상당한 이유란 정보제공할 당시 피의자에 대해 용의사실(배경사정 등의 정상에 관한 사실도 포함한다)의 존재를 믿기에 상당한 이유가 있는 것을 말한다.

다만, 수사에 있어서 피의자의 명예를 부당하게 훼손하지 않도록 주의할 필요가 있으므로 공표하는 범죄사실은 확실한 증거에 기반한 범위로 한정하고 추측 등을 포함시켜서는 안 된다. 확실한 증거에 기반하지 않는 내용을 공표하여 후일 사실과 다른 것이 판명된 경우에 상당한 이유가 없다고 보아 국가배상책임을 진 경우<sup>106)</sup>도 있다.

105) 最判昭和41・6・23民集20卷5号1118項.

106) 東京池判昭和49・6・20判例時報763号59項, 大阪高判昭和60・6・12判例時報1174号75項, 松山地判平成22・4・14判例時報2080号63項.

## 다. 소년범죄

소년법 제61조는 “가정재판소의 심판에 부해진 소년, 또는 소년이었을 때 범한 죄로 공소가 제기된 자에 대하여는 성명, 연령, 직업, 주거, 용모 등에 의해 그 자가 해당 사건의 본인임을 미루어 짐작할 수 있을 정도의 기사 또는 사진을 신문 그 밖의 출판물에 게재하는 것”을 금지하고 있다. 이는 소년의 명예와 프라이버시를 보호함과 동시에 소년이 특정됨으로써 이후의 사회복귀가 곤란해지는 것을 막기 위한 것이나 사건내용의 보도까지 금지하는 것은 아니다.

본조는 사건이 역송되어 소년이 형사재판을 받는 경우에도 적용되며 그 취지에 따라 현재 심판이나 형사재판이 진행 중인 경우뿐만 아니라 심판 등이 종료된 후, 그리고 가정재판소의 심판이 열리기 전의 수사 내지 조사단계에도 준용된다. 범죄수사규범 제209조는 소년사건을 보도기관에 발표하는 경우에 소년의 성명 또는 주소를 알리는 등 그 자를 미루어 짐작할 수 있도록 해서는 안된다고 규정하고 있다.

최고재판소<sup>107)</sup>는 보도의 판단 기준 관련하여 그 기사 등에 의해 불특정다수의 일반인이 그 사람을 해당 사건의 본인이라고 추지할 수 있는지 여부를 기준으로 판단해야 한다고 판시하였다. 그리고 이러한 기준에 따라 범인인 소년에 대하여 당시의 실명과 유사한 가명을 사용하고 경력 등을 기재하였더라도 본인으로 특정하기에 충분한 사항의 기재가 없는 경우 면식이 없는 불특정다수의 일반인이 그 기사로 추지할 수 없다고 보았다. 이 판례의 기준을 두고 여러 해석이 있지만 우선 실명과 사진을 게재해서는 안 된다고 해석되고 있다<sup>108)</sup>.

107) 最判平成15・3・14民集57卷3号229項.

108) 카와이데 토시히로/장응혁·황순평·김혁(역), 소년법, 박영사, 2015, 353면.

## 제4장 범죄정보의 공개 및 활용 방안

### 제1절 범죄정보 공개·활용의 목표 및 운영전략

범죄정보의 공개와 활용은 어떠한 원칙과 방향에서 이루어져야 하는가?

첫째, 범죄정보의 공개는 무엇보다도 국민의 알권리 보장을 위한 국가의 기본적인 의무를 이행한다는 차원에서 이루어져야 한다. 다만, 수동적·소극적 입장에서 정보공개법에 따른 청구에 대한 반응차원을 넘어 자발적으로 경찰이 보유한 정보를 직접적으로 공개하는 방향이어야 한다. 이는 정보공개법 제3조에서 공공기관이 보유·관리하는 정보는 국민의 알권리 보장 등을 위하여 “적극적으로 공개하여야 한다”고 규정한 취지에도 부합한다. 또한 동법 제8조의2에서 중앙행정기관에 전자적 형태로 보유·관리하는 정보 가운데 공개대상으로 분류된 정보에 대해서는 “국민의 정보공개 청구가 없더라도” 정보통신망을 활용한 정보공개시스템 등을 통하여 공개할 의무를 규정한 취지와 부합한다.

이처럼 정보의 공개는 원칙적으로 ‘의무’이어야 함에도, 경찰에서는 이를 일종의 ‘시혜’정도로 취급하고 있는 것이 현 실정이다. 실제로 공공재 성격이 짙은 범죄통계의 경우에도 ‘총범죄 및 5대범죄 발생 및 검거건수 이외의 세부 통계에 대한 사항’에 대해서는 정보공개법상 “공개될 경우 국민의 생명·신체 및 재산의 보호에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정되는 정보”에 해당하는 비공개대상정보로 분류하여 공개를 제한하고 있다(정보공개법 제9조제1항제3호). 이는 국민의 알권리 차원의 보장을 넘어 최근 IT기술의 발전 및 지식정보화 사회의 도래로 공공정보의 민간에의 공개 및 이를 통한 공공정보의 재활용을 도모하는 현 추세와도 맞지 않는다. 여기에 범죄정보공개에 대한 경찰의 전향적인 인식의 전환이 필요한 이유가 있다.

따라서 범죄정보는 적극적인 입장에서 공개여부를 결정하여야 하고, 공개대상 범죄정보로 분류되었다면 가능한 한 광범위하게 제공되어야 할 것이다.

둘째, 범죄정보의 공개를 통해 경찰활동에 대한 책임성 강화를 도모하여야 한다. 범죄정보의 공개는 경찰이 범죄문제에 대응하여 거둔 성과를 간접적으로 설명하고 이에 대한 평가를 받는 기회를 제공하는 것이나 다름없다. 시민들은 공개된 범죄정보를 통해 공권력이 적시에 적절하게 행사되었는지, 그리고 비용 대비 효과 측면에서 투입된 예산과 비교하여 경찰활동의 성과를 모니터링하고 평가할 수 있다.

그런데 이러한 범죄정보를 경찰이 독점하고 있는 상황에서는 범죄문제에 경찰이 실제로 어떻게 대응하고 구체적으로 어떠한 성과를 거두고 있는지, 그래서 경찰의 대응활동이 효율적·효과적이었는지를 확인하기 어렵다. 이처럼 시민에 대한 경찰의 일방적인 정보 우위는 경찰행정의 비효율, 치안정책의 실패 등이 은폐될 가능성이 크다. 이는 또한 경찰로 하여금 경찰활동에 대한 시민의 반응에 둔감하게 하여 결과적으로 경찰의 책임성을 담보하기 어렵게 만든다.<sup>109)</sup>

따라서 경찰의 책임성은 경찰과 시민 간 정보의 비대칭성을 해소하는데서 출발해야 한다. 범죄정보의 공개는 범죄문제에 대한 시민의 알권리를 충족시키고, 시민은 공개된 범죄정보에 기초하여 경찰활동에 대해 다양하게 반응할 수 있다. 이럴 때 비로소 경찰활동의 책임성이 제고될 수 있다.

셋째, 치안정책에 대한 시민들의 참여를 도모하고 community policing을 촉진하는 방향이어야 한다. 경찰활동에 대한 시민의 참여는 경찰에 대한 국민의 신뢰가 전제될 때 가능하다. 그렇다면 범죄정보공개를 통해서 시민들에게 범죄예방에 필요한 가치있는 정보를 제공하여 경찰이 보유하고 있는 정보를 시민들과 공유할 수 있어야 한다. 이러한 정보의 공유는 시민의 입장에서는 범죄예방의 효과를, 경찰의 입장에서는 경찰행정의 민주성과 투명성의 제고로 이어진다. 또한 정보제공에 대한 피드백으로서 범죄대응에 대한 시민들의 의견을 수렴하는 등 경찰과 시민의 의사소통을 촉진할 수 있다. 이는 결과적으로 경찰에 대한 시

109) Tanzi, V., Corruption & the budget: Problems and solutions. In Economics of corruption, 1998.

민의 만족도를 높여 경찰을 신뢰하게 되는 긍정적인 효과를 가져온다. 나아가 이러한 정보공개로 통한 경찰과 시민 간의 상호작용은 치안정책에 대한 시민들의 참여, 특히 community policing의 활성화로 이어지는 선순환의 고리를 형성하게 될 것이다.

이러한 목표를 실현하기 위해서는 무엇보다도 범죄정보가 경찰이 독점할 수 있는 대상이 아니라 시민들과 공유하고 누릴 수 있는 공공재로 인식되어야 한다. 이는 곧 범죄정보가 시민들에게 공공복리를 제공하는 치안서비스가 되는 것을 의미한다. 바로 이 점에서 경찰과 시민 간 쌍방향 의사소통의 매개체로서 범죄정보를 공개·활용할 수 있는 체제가 구축되어야 한다. 여기에서 경찰행정이 침해적이라는 종래의 관점에서 탈피하여 급부적 경찰행정으로 전환할 수 있게 된다.

## 제2절 범죄정보의 공개 및 활용을 위한 구체적 방안

### 1. 범죄정보의 공개 대상과 방식

앞에서 제시한 범죄정보의 공개와 활용에 대한 원칙과 방향은 한마디로 ‘경찰에서 제공 또는 공개할 범죄정보가 시민들에게 도움이 되어야 한다’로 정리할 수 있을 것이다. 그러면 어떠한 정보가 공개되어야 하는가? 이 물음에 대한 답은 시민들이 원하는 범죄정보가 무엇인지에 따라 달라진다.

여기서 잠깐 현재 경찰에서 자발적으로 공개하는 광역시·도 단위의 범죄통계가 과연 시민들에게 얼마나 유용한가에 대해 살펴보자. 시민들은 자신이 거주하고 생활하는 지역과 관련되어 있는 범죄정보에 대해 관심이 있다. 예컨대, 거주지를 결정하는데 있어서, 또는 범죄예방을 위한 조치를 위해서도, 나아가 지방자치단체 등 지역공동체에 범죄대응을 위한 요구를 함에 있어서도 광역시·도 단위의 범죄통계는 큰 도움이 되지 않는다. 또한 광역 시도 단위의 범죄통계와 같

은 범죄정보는 경찰활동에 대한 시민의 참여를 끌어내는데도 한계가 있다. 그렇다면 시민들이 원하는, 관심을 가지는 정보는 자신이 거주하는 생활반경 내에 관한 세부 지역별 범죄정보일 것이다.

따라서 경찰관서 단위가 아닌 시·군·구 단위로 범죄통계치를 제공할 필요가 있다. 또한 국가통계포털의 통계자료들이 이러한 행정구역 단위를 따르고 있기 때문에 범죄통계자료를 다른 통계자료와 연계하여 분석하기 위해서라도 분석단위를 일치시킬 것이 요구된다.<sup>110)</sup>

다른 한편, 공개되어야 할 범죄정보는 시민들에게 유용해야 한다. 이는 공개된 범죄정보는 정보의 수용자인 시민의 입장에서 자신에게 적합하고 다양한 방법으로 가공할 수 있는 형태이어야 한다는 것을 의미한다. 이는 최근 IT기술의 발전 및 지식정보화 사회의 도래로 정보의 축적과 가공, 전달이 용이해지면서 공공정보의 새로운 활용 가능성이 높아졌다는 점에서 더욱 그러하다. 폴 라데마커(Paul Rademacher)가 인터넷과 디지털 기술, Open API와 매쉬업(Mash up) 등을 기초로 구글(google)지도를 부동산 정보와 조합하여 제공하는 ‘housing.com’서비스는 그 대표적인 사례이다.<sup>111)</sup> 주목할 것은 공공정보의 이러한 활용이 가져다 줄 경제적 이익이 매우 크다는 점이다. 실제로 공공정보로 창출되는 부가가치에 대해 영국의 무역거래청(Office of Trading)은 10억 파운드 규모로 산출한 바 있으며<sup>112)</sup>, 2011년 12월 12일 벨기에 브뤼셀 유럽연합 본부에서는 Open Data Strategy를 ‘Turn Government Data into Gold’를 슬로건으로 제시할 정도이다.<sup>113)</sup> 우리나라에서도 버스도착알림 앱(App) 등을 통해 민간에서 공공정보를 새로이 활용할 가능성과 그에 대한 사회적 수요는 이미 확인된 바 있다.

그렇다면 이러한 새로운 활용의 가능성을 높여주는 범죄정보는 무엇인가? 즉,

110) 노성훈·탁종연, 앞의 글, 159면.

111) 최진원, 공공정보 이용활성화를 위한 법제도적 과제에 대한 연구, 정보법학 제16권 제1호, 2012, 239면.

112) 한국정보화진흥원, “Gov 2.0 시대의 공공정보 및 공공서비스 활성화 전략”, CIO 리포트, 통권 21호, 2010, 11면.

113) 최진원, 공공정보 이용활성화를 위한 법제도적 과제에 대한 연구, 정보법학 제16권 제1호, 2012, 240면.

다양한 재활용의 기초가 될 수 있는 범죄정보는 무엇인가? 여기에서 통계적 범죄정보의 경우 특히 학술적 관점에서 ‘원자료’ 공개의 필요성을 찾을 수 있다.

원자료는 복수의 항목들을 가지고 범죄자의 인구사회적 특성에 따른 구속·불구속 상황과 같이 이변량 또는 다변량 분석이 가능하다. 하지만, 현재 경찰에서 제공하는 요약자료 형태의 범죄정보로는 이러한 분석이 불가능하다. 따라서 요약자료는 특히 학술적 관점에서 볼 때, 활용의 가능성이 매우 제한된 가치를 가진 자료라고 볼 수밖에 없기 때문이다.<sup>114)</sup> 또한 원자료의 공개는 범죄통계 활용도 제고뿐만 아니라 관련 전문가 또는 학자들이 통계를 이용하는 과정에서 자연스럽게 통계자료의 신뢰성 및 일관성, 투명성 등을 점검하는 기회가 되며 이를 통해 수집된 통계의 품질향상에도 기여할 수 있다.<sup>115)</sup>

다만, 원자료의 경우 사생활침해의 우려가 높다. 따라서 사생활침해를 방지하기 위한 필요한 장치를 마련해야 한다. 범죄통계에서는 주민번호, 나이, 주소 등이 특히 민감한 자료가 된다. 사생활을 보호하기 위해 주민등록번호는 완전히 삭제해야 하며 나이는 10살 단위로 단순화하여 제공하고, 주소는 시군구 단위 혹은 읍면동 단위까지만 공개하는 등의 방법을 고려할 필요가 있다. 다만 연구의 목적에 따라 동일한 데이터마스킹을 적용하기 보다는 최종에 따라 차별화된 접근법이 필요하다. 예컨대 청소년 범죄를 연구할 때 나이를 10살 단위로 단순화한다면 나이의 효과를 검증하는 것은 불가능해질 것이고, 범죄지도에 있어서 시군구 단위까지만 정보를 제공한다면 가치있는 정보가 되기 어렵다. 따라서 자료이용신청을 하는 연구자의 연구목적 및 자격 등을 면밀히 검토하여 자료공개 수준을 다양화해야 한다. 또한 이런 자료공개는 형사사법기관의 단독적 판단이 아니라 관련 학자와 법률가 등의 자문단이 공동으로 하는 것이 타당할 것이다.<sup>116)</sup>

114) 노성훈·탁종연, 앞의 글, 159면.

115) 강지현 외, 경찰「범죄통계」활용도 제고방안, 2012, 174면.

116) 노성훈·탁종연, 앞의 글, 164면.

## 2. 범죄지도의 공개와 활용

정보공개라는 정책수단을 통해 본래 의도한 정책효과를 달성하기 위해서는 정책수단에 적합한 환경이 구축될 필요가 있다. 여기서 인터넷보급률이 세계 상위권에 속하는 우리나라의 경우 전자정보를 통한 공개, 특히 전자범죄지도가 상대적으로 효율적일 것이다. 이는 특히 최근 범죄의 공간적 특징에 대한 횡단, 시계열 선행 연구 모두 범죄는 미시적(micro)인 공간, 즉 동 단위보다도 작은 도로(street) 혹은 구역(block)단위로 집중되고 있다는 것을 보여주고 있다는 점에서 더욱 그러하다.<sup>117)</sup> 또한 정보제공자로서의 경찰 입장에서 볼 때도 범죄정보를 예전에 비해 보다 효율적이고 수월하게 수집할 수 있게 되었다는 점에서도 그러하다.

아울러, 범죄지도는 범죄의 지역성에 대한 분석자료를 제공하므로 시민들로 하여금 범죄대응의 효과를 높일 수 있게 한다. 이러한 점은 실증적 연구결과에서 이미 확인된 바다. 즉, 범죄정보공개는 경우 전자의 형태가 특히 강도, 절도, 그리고 폭력에 대한 범죄두려움에 일관된 감소효과를 보이며, 지도가 주어진 응답자들은 표가 주어진 응답자에 비해 특정 장소를 주변인에게 추천해 줄 가능성이 통계적으로 유의미한 수준에서 더 컸다. 또한 시민의 범죄에 대한 두려움은 발생죄종별로 상징 및 상징의 크기를 통해 밀도표시(graded symbol maps)를 할 경우가 지도 혹은 표의 형태로 범죄발생률의 밀도를 표시하는 경우(density maps or tabular statistics)보다 낮은 수준을 보여주었던 것이다.

이러한 점에 비춰볼 때, 제공되어야 할 범죄지도에 구체화되어야 할 정보는 다음과 같다.<sup>118)</sup> 먼저 범죄지도의 유형에 있어서 면지도는 행정구역 단위나 정보제공자가 임의로 설정한 구역단위에 범죄발생의 빈도나 집중정도에 따라 색을 달리하여 표시하여 범죄의 지리적 분포를 표현한다. 그런데 이러한 방법은 범죄의 지리적 분포를 파악하는데 구체성이 떨어지고 특히 동일한 지역이 지역

117) 이해인, 범죄정보공개는 정책적 효과 - 영국의 Open Crime Map이 범죄율 및 부동산 가격에 미친 영향을 중심으로-, 서울대박사학위논문, 2015, 116면.

118) 노성훈·탁종연, 앞의 글, 161면 이하 참조.

단위에 의해 임의로 나뉘어 서로 다른 범죄분포를 나타내게 되는 문제가 생긴다. 점지도는 범죄발생위치를 점의 형태로 지도상에 표시한다. 정보의 구체성이라는 측면에서 볼 때 점지도가 면지도에 비해 더 우수하며 면지도가 가지는 임의적 지역단위 문제로부터 자유롭다. 하지만 구체적인 범죄발생지가 드러나는 경우 피해자의 정보가 노출되는 문제가 있다. 이에 대한 보완책으로는 영국의 범죄지도처럼 범죄발생지를 표시할 때 실제 발생지가 아니라 미리 설정해 놓은 인근의 대표지점에 표시되도록 하면 피해자 정보노출 문제를 막을 수 있다.

범죄유형에 있어서는 범죄유형을 상세히 분류해서 지도 위에 표시하는 것이 정보의 구체성 측면에서는 유리한 반면 프라이버시 침해의 우려가 제기될 수 있다. 이 때문에 성범죄와 같이 프라이버시 보호의 측면에서 중요한 범죄는 구분해서 공개하지 말고 폭력범죄 속에 포함하여 공개하는 것이 바람직하다. 또한 거리에서 발생하는 범죄에 대해서는 범죄유형을 구체적으로 제공하고 주거지에서 발생하는 범죄는 그 유형을 재산범죄와 폭력범죄 등으로 통합해서 제공하는 것을 고려해 볼 필요가 있다.

마지막으로, 검색주기에 있어서는 최근에 발생한 범죄는 공개를 늦추되 최소한 분기에 한번 정도 자료 업데이트를 하여 검색시점으로부터 3개월 이전에 발생한 범죄는 확인이 되도록 하는 것이 좋을 것이다.

### 3. 범죄통계분석결과의 공개와 활용<sup>119)</sup>

형사사법기관의 가장 기본적인 범죄통계 공개매체는 「범죄통계」와 같은 공식 통계 발간물이 될 것이다. 이런 공식 발간물은 일반국민들이 이해할 수 있고 신뢰할 수 있으며 또한 범죄로부터 안전한 삶을 영위하는데 유용한 정보를 제공하는데 맞추어져야 한다. 이를 위해서 범죄통계 책자의 구성과 내용을 전면 개선할 필요가 있다.

119) 노성훈·탁종연, 앞의 글, 158면 이하 참조.

가장 시급한 작업으로 범죄통계 책자를 발간할 때 범죄통계 수집방법과 통계의 의미·규칙 등을 소개하는 안내책자를 함께 제공하여 독자가 책자 속에 담겨 있는 내용을 이해하기 쉽도록 도와주어야 한다. 또한, 범죄 통계치를 제시하는 방식도 국민의 입장을 감안하여 지역별 통계기본 단위를 수정해야 할 것이다. 현재는 지방경찰청 단위로 하고 있는데 이는 다분히 행정기관 중심적 접근방법이라고 하겠다. 일반국민의 입장에서는 어느 지방경찰청 관할에서 범죄가 몇 건 발생했는지보다 자신이 거주하는 지역의 범죄발생 현황에 보다 관심이 높다. 따라서 경찰관서 단위가 아닌 시·군·구 단위로 범죄통계치를 제공하는 것이 바람직하다. 더욱이 국가통계포털의 통계자료들이 이러한 행정구역 단위를 따르고 있기 때문에 범죄통계자료를 다른 통계자료와 연계하여 분석하기 위해서라도 분석단위를 일치시킬 필요가 있다.

「범죄통계」가 제공하는 범죄정보의 내용에 있어서도 일반국민들의 관심을 충분히 반영해야 한다. 일반국민들이 주로 관심 있어 하는 유형의 범죄들에 대해서는 특별법 위반과 같이 관심이 적은 범죄행위와 구분하여 보다 자세한 정보가 제공될 필요가 있다. 예를 들어, 인구 10만 명당 발생건수를 나타내는 범죄율 이외에 인구 10만 명 중에서 범죄자가 차지하는 비율을 나타내는 범죄자율, 인구 10만 명 중에서 범죄피해를 당한 사람의 비율을 나타내는 피해자율 등은 일반국민들이 궁금해 하는 통계치가 될 수 있다. 이외에도 피의자 중 검거된 비율을 나타내는 검거율과 더불어 검거에 소요된 기간에 따라 1년 내 검거율, 2년 내 검거율, 3년 내 검거율 등으로 세분화된 정보가 제공될 수 있다. 또한 피해자나 피해품에 대한 정보를 제공하여 어떤 사람이 범죄피해를 당한 가능성이 높은지, 어떤 물건이 가장 도난을 많이 당하는지 등에 대한 일반국민들의 궁금증을 해소시킬 수 있다.

다음으로 범죄통계의 활용도를 높이기 위해서는 범죄통계가 보다 적시에 제공되어야 한다. 지금처럼 매년 1회 「범죄통계」를 발간하는 것만으로 범죄통계의 적시성을 높일 수 없다. 영국경찰처럼 1년에 4회 분기보고서를 인터넷을 통해 제공하여 국민들이 최근의 범죄발생 현황을 파악할 수 있도록 할 필요가 있다.

### 제3절 범죄정보의 공개·활용을 위한 전담조직 구성 및 운영

범죄정보의 공개 및 활용을 전담할 조직의 문제는 공개될 범죄정보가 무엇인  
나, 그리고 현재 그 정보를 관리하고 있는 곳이 어디가에 따라 달라진다.

#### 1. 생활안전기능 중심의 범죄정보 수집·분석·공개 총괄 기능 마련

우선, 시민들에게 공개될 범죄정보는 현실적 측면을 고려할 때 생활안전기능  
에서 관리하고 있는 112신고사건 데이터베이스이다. 미국의 사례를 보더라도  
현재 각종 웹사이트를 통해 시민이 접하고 있는 범죄정보는 911신고사건이다.  
그렇다면 우리나라에서 범죄정보 공개제도를 시행할 경우 결국 112신고 데이터  
가 공개대상으로 검토될 가능성이 크다. 왜냐하면, 우선 현행 KICS 데이터베이  
스는 경찰, 검찰, 법원 단계를 모두 아우르는 정부가 마련한 통합시스템이므로  
대외공개라는 문제에 관하여 개별 주체의 공감대를 얻기가 현실적으로 쉽지 않  
을 수 있다. 또한 형사사건 처리 절차상 KICS 데이터베이스에 사건자료가 입력  
되는 시점이 범죄가 발생한 시점과 그 간극이 클 가능성이 있어 상대적으로 정  
보공개는 적시성이 떨어질 수 있다는 비판이 있을 수 있기 때문이다. 이에 반하  
여, 현재 112신고사건 데이터는 경찰서 및 지방경찰청 단위의 112종합상황실  
및 112신고사건 데이터베이스에서 운영 및 관리되고 있으며, 최종적으로 경찰  
청 생활안전국에서 관련 총괄 지도를 하는 등 순수하게 경찰조직의 범위 내  
에서 그 공개여부를 결정할 수 있다고 판단된다.

다만, 다음과 같은 몇 가지 세부사항은 여전히 심사숙고할 필요가 있다. 첫째,  
112신고사건 데이터베이스 서버는 지방경찰청별 112종합상황실에 독립적으로  
구축되어 관리되고 있으며 정작 경찰청 생활안전국에는 관련 전담인력이 부족  
한 현실이다. 이는 KICS 데이터베이스 서버가 경찰청 수사국 산하 KICS 전담  
인력을 통해 집중 관리되고 있기 때문이다. 따라서 경찰청 생활안전국 산하에

KICS 전담부서와 유사한 수준의 시스템 및 전담인력을 충원한다면 적지 않은 재원이 소요될 것이 분명하다. 둘째, 112신고사건 자료를 어느 정도까지 공개할 것인가의 문제이다. 우리나라 전체 112신고사건 중 형법상 범죄로 인지되어 실제로 입건되는 경우는 10% 정도로 예상되는데, 만일 미국과 같이 2-3일 전에 발생한 신고사건 자료를 웹사이트에 원자료(raw data) 수준으로 업로드한다면 추후 형사입건되지 않은 사건의 이해관계자들이 경찰에 이의를 제기하는 상황이 빈번히 발생할 것으로 예상된다. 담당부서는 이에 대한 법률적·실무적 대응 시나리오, 전담인력 등을 사전에 완벽하게 갖춰야 할 것이다.<sup>120)</sup> 또한 범죄정보 공개 시 지역별 특성을 고려하여 그 수준 및 범위에 차별성을 가미해야 할 필요도 있을 것으로 본다.

## 2. 수사기능 중심의 범죄정보 수집·분석·공개 총괄 기능 마련

또 다른 대안은, 미국과 마찬가지로 경찰서 단계부터 수사기능 소속의 범죄분석팀이 경찰서 관내 모든 발생범죄정보(특히 112신고사건 및 KICS입력사건 전부)를 총괄하여 관리하도록 함과 동시에 경찰청 수사국에서 최종적으로 전국 범죄정보를 일괄 관리하도록 하는 것이다. 이는 최근 수사기능에서 신규 충원 중인 범죄분석가(crime analysts) 인력 및 경찰청 수사국 내 KICS 관련 부서를 커다란 변동 없이 활용하기에 최적화되어 있다는 점에서 효율적인 방안이라고 할 수 있다. 다만 생활안전기능 등에서 자료제공 요청 시 반드시 협조할 의무를 두어 부서 간 범죄자료 공유에 관한 분쟁의 소지를 사전에 방지하는 제도적 장치의 마련이 선결되어야 할 것이다.

120) 예컨대, 경찰서 관내 한 숙박업소에서 강간사건으로 최초 112신고가 되어 웹사이트에 해당 내용을 게시하였으나 추후 착오로 밝혀져 형사입건되지 않은 경우, 해당 숙박업소가 관련 여파로 폐업하였다면 경찰이 관련 손실 혹은 손해를 보상 혹은 배상할 필요가 있는지 등 행정(소송)법의 영역에서 다양한 법률적 쟁점들이 검토되어야 할 것이다.

### 3. 신규 범죄정보 수집·분석·공개 총괄 기능 마련

마지막으로 경찰서 단계부터 범죄정보 기능을 여타 기능과 독립적으로 분리하여 그 담당업무 역시 일반범죄정보, 다중범죄정보, 일부 보안·외사 관련 범죄정보로까지 점차 확대하는 방향으로 경찰청 차원에서 조직을 개편하는 것이다. 이를 통해, 경찰 수사조직 구조 개편, 지방자치경찰제도의 도입 등 미래의 환경 변화 요소들로부터의 영향을 최소화하면서 경찰정보기능을 유지할 수 있을 것으로 사료된다. 또한 범죄정보의 공개가 본격화될 경우를 대비한 전담부서를 사전에 마련함으로써 향후 지역사회 유관기관과의 범죄정보 공유 파트너십 형성, 외부 연구자들과의 범죄정보 공유, 개별 시민의 범죄정보 요청 등의 상황에 어떠한 철학을 가지고 전문적으로 대응할 수 있을 것이라는 데 그 타당성이 크다고 할 수 있다. 덧붙여, 이러한 접근은 최근 국가적 차원에서 관심이 고조되고 있는 대테러 경찰정보활동의 범위와 질을 한 단계 높이는 부대효과 역시 기대할 수 있을 것으로 전망된다. 미국의 상황처럼 경찰서 단계에서부터 모든 범죄정보가 통합 관리된다면 상급 정보기능에서 테러 관련 첩보를 입수할 시 다각적인 데이터 대조검토(cross-check)가 가능해질 것이기 때문이다.

## 참고문헌

### I. 단행본

#### 1. 해외 문헌

- Greene, R. W., GIS in public policy: Using geographic information for more effective government, Redlands, CA: ESRI, 2000.
- Manning, P. K., "Information technologies and the police", In M. Tonry & N. Morris (Eds.), Modern policing (Vol. 15, pp. 349-398), Chicago, IL: University of Chicago, 1992.
- Podesta, J., Pritzker, P., Moniz, E. J., Holdren, J., & Zients, J., Big Data: Seizing Opportunities, Preserving Values, Executive Office of the President (US), 2014.
- Sherman, L. W., "Policing communities: What works?", In A. J. Reiss, Jr. & M. Tonry (Eds.), Communities and crime (pp. 343-386), Chicago, IL: University of Chicago Press, 1986.
- Trojanowicz, R. C., Kappeler, V. E., Gaines, L. K., & Bucqueroux, B., Community policing: A contemporary perspective, Cincinnati, OH: Anderson, 1998.
- Tufte, E. R., The visual display of quantitative information, Cheshire, CT: Graphics Press, 1983.
- Wartell, J., & McEwen, T., Privacy in the information age: A guide for sharing crime maps and spatial data, Crime Mapping Research Center (US), 2001.
- Weisburd, D. L., & Lum, C., Translating research into practice: Reflections on the diffusion of crime mapping innovation, Dallas, TX: Fifth Annual Crime Mapping Research Conference, 2001.

### II. 논문

#### 1. 국내 논문

- 남궁현·심희섭, "과학기술이 경찰활동에 미친 변화와 그 시사점", 치안정책연구, 제31권 제1호, 2017, 1-42쪽.

## 2. 해외 논문

- Chan, J., & Moses, L. B., "Making sense of big data for security", *British Journal of Criminology*, 57, 2017, pp. 299-319.
- Chandler, D., "A world without causation: Big data and the coming of age of posthumanism", *Millennium: Journal of International Studies*, 2015, pp. 1-19.
- Goldstein, H., "Toward community-oriented policing: Potential, basic requirements, and threshold questions", *Crime and Delinquency*, 33(1), 1987, pp. 6-30.
- Groff, E. R., Kearley, B., Fogg, H., Beatty, P., & Couture, H., "A randomized experimental study of sharing crime data with citizens: Do maps produce more fear?", *Journal of Experimental Criminology*, 1, 2005, pp. 87-115.
- Lageson, S. E., "Crime data, the Internet, and free speech: An evolving legal consciousness", *Law & Society Review*, 51(1), 2017, pp. 8-41.
- Ratcliffe, J. H., "Damned if you don't, damned if you do: Crime mapping and its implications in the real world", *Policing and Society*, 12(3), 2002, pp. 211-225.
- Shepard, K., "Mug shot disclosure under FOIA: Does privacy or public interest prevail?", *Northwestern Law Review*, 108, 2014, pp. 343-378.
- Sherman, L. W., "The rise of evidence based policing: Targetting, testing and tracking", *Crime and Justice*, 42, 2013, pp. 377-451.
- Skogan, W. G., "Concern about crime and confidence in the police: Reassurance or accountability?", *Police Quarterly*, 12(3), 2009, pp. 301-318.

## III. 기타 자료

- Cambridge Police Department, About BridgeStat  
([http://www.cambridgema.gov/~media/Files/policedepartment/BridgeStat/BridgeStat\\_April2017\\_FINAL.ashx?la=en](http://www.cambridgema.gov/~media/Files/policedepartment/BridgeStat/BridgeStat_April2017_FINAL.ashx?la=en)) (2017. 7. 14. 검색).
- Family Watchdog, About sex-related crime ([www.familywatchdog.us](http://www.familywatchdog.us)) (2017. 7. 14. 검색).
- Lawschool Case Briefs, About U.S. Dept. of Justice v. Reporters Committee (489 U.S. 749)  
(<http://www.lawschoolcasebriefs.net/2013/11/department-of-justice-v-reporters.html>)  
(2017. 7. 14. 검색).
- Neighborhood Scout, About crime data (<https://www.neighborhoodscout.com/>) (2017. 7. 14. 검색).

Newseum Institute, About Freedom Forum

(<http://www.newseuminstitute.org/freedom-forum/>) (2017. 7. 14. 검색).

NIJ, About CMRC (<https://www.nij.gov/topics/technology/maps/pages/welcome.aspx>) (2017. 7. 14. 검색).

NIJ, About MAPS (<https://www.nij.gov/topics/technology/maps/pages/welcome.aspx>) (2017. 7. 14. 검색).

FBI 산하 National Crime Information Center (NCIC), About NCIC files

(<https://www.fbi.gov/services/cjis/ncic>) (2017. 7. 18. 검색).

IACA, About crime analyst ([http://www.iaca.net/dc\\_analyst\\_role.asp](http://www.iaca.net/dc_analyst_role.asp)) (2017. 7. 14. 검색).

ThoughtCo., About Crime mapping and analysis

(<https://www.thoughtco.com/crime-mapping-and-analysis-1435686>) (2017. 7. 18. 검색).

