



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

박사학위논문

자치경찰제도의 특별사법경찰
운영 방안에 관한 연구

제주대학교 일반대학원

행정학과

오재환

2019년 2월

자치경찰제도의 특별사법경찰 운영 방안에 관한 연구

지도교수 양 영 철

오 재 환

이 논문을 행정학 박사학위 논문으로 제출함

2018년 12월

오재환의 행정학 박사학위 논문을 인준함

심사위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

제주대학교 대학원

2018년 12월

A Study on the Operation of Special
Judicial Police in the Municipal Police
System

Oh, Jae-Hwan

(Directed by professor Yang, Young-Chul)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement
for the degree of Doctor of Public Administration

DECEMBER 2018.

This thesis has been examined and approved.

.....
.....
.....
.....
.....

Department of Public Administration
GRADUATE SCHOOL
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

〈감사의 글〉

박사과정을 진행하면서 저의 학위논문이 잘 마무리될 수 있게 많은 분의 도움이 있었습니다. 부족하지만 이 글을 통해 감사의 인사를 드리고자 합니다.

먼저 미욱한 저에게 논문의 열매를 맺도록 학문의 기회를 베풀어 주시고 마지막까지 큰 그림을 그릴 수 있게 지도해 주신 양영철 교수님 감사합니다. 교수님의 지도 아래에 좋은 연구를 할 수 있었고, 그동안 노력으로 습득하신 노하우를 아낌없이 알려주시어 한층 즐거운 마음으로 연구를 할 수 있었습니다. 바쁘신 와중에도 소중한 시간을 내시어 꼼꼼하고 면밀하게 논문의 심사를 맡아주신 김현수 교수님 감사합니다. 또한, 매 학기 유익한 가르침을 주시고 진심 어린 조언을 해 주신 황경수 교수님 감사합니다. 그리고 앞으로 더 정진해야 할 방향과 학술 활동 등의 조언을 해주신 고현환 교수님, 박병욱 교수님 감사합니다.

박사학위 논문을 마무리하면서 생각해 보면, 직장 생활과 대학원 수업 그리고 논문 연구에 힘들고 어려운 일이 많았지만 스스로 열심히 살았다고 느낍니다.

그리고 제가 이렇게 잘 올 수 있기까지는 사랑하는 아내 수영과 건강하게 자라는 딸 수민이의 도움이 컸습니다. 늘 응원해주며 혼자 직장 일과 집안일, 육아까지 모두 도맡아서 해야만 했던 아내에게 감사하고, 사랑합니다. 이 두 마디의 말로 충분하지 않겠지만, 당신에게 이 박사학위 취득의 영광을 돌리고 싶습니다. 그리고 부모님이라는 이름의 등불로 내가 걸어가는 길을 밝히어 주신 아버지, 어머니 감사합니다. 어린 시절 세상에 대해 신비로움과 궁금함으로 가득 찬 저에게 두 분은 모르는 것이 없는 최고의 박사님이시며, 선생님, 안내자, 자식에 대한 열렬한 지지자였습니다. 다시 한번 감사합니다.

연구를 진행할 때 바쁘지만 자료 분석과 통계처리 등 큰 수고로움과 성원을 아끼지 않으신 학교 동료들 모두 고맙습니다. 또 연구 자료의 획득을 위해 바쁜 일정에도 도움을 주신 자치경찰단장님과 제주자치경찰단 직원 여러분들께도 감사의 말씀을 전합니다.

지면으로 미처 언급하지 못했지만, 저를 아끼고 격려해 주셨던 모든 분들께도 진심으로 감사하다는 말씀을 전합니다. 긴 기간 동안 공부를 해서 박사학위를 받게 되면 무엇이든지 잘 아는 박사가 되어있을 줄 알았는데, 이제야 연구가 어떤 것인지, 논문은 어떻게 쓰는지 조금이나마 더 알아가고 있는 것 같습니다. 더욱 정진하며 바른 모습으로 한층 성장해 저의 연구 분야에서 꼭 필요한 존재가 되도록 노력하겠습니다.

〈국문 초록〉

자치경찰은 지역주민의 복합적인 공공복리 증진을 위해 지방행정의 집행력과 실천력을 강화하는데 필요한 제도이다. 이 때문에 지방자치를 실시하고 있는 국가들이 자치경찰제를 운영하는 것이다.

우리나라에서도 전국에서 유일하게 제주특별자치도에 자치경찰제도를 운영하며 생활 안전을 위한 순찰, 교통안전의 사무 외에 특별사법경찰권을 자치경찰에 일원화함으로써 지방행정의 집행력을 높이도록 하고 있다.

그러나 현재 특별사법경찰 운영만으로는 지역 주민의 안전한 생활과 건강을 저해하는 범죄를 예방하거나 사후 범죄행위에 대한 수사권을 행사하기에는 한계가 있다. 따라서 특별사법경찰의 활성화는 과감하게 전문적인 인력을 동원하고 수사권의 범위를 확대하는 등 보다 획기적인 전환을 하여야 한다. 자치경찰 도입이 이러한 적극적 변화의 시작이 될 수 있다는 것이 본 연구의 전제다.

본 연구는 향후 전국적으로 확대 시행될 예정인 자치경찰제도에 대하여 자치경찰의 사무 중 특별사법경찰의 합리적인 운영방안을 제시하고자 하였다. 이 연구 목적을 달성하기 위하여 양적인 분석뿐만 아니라 질적인 분석을 동시에 진행하였다. 양적인 분석은 선행연구와 현재의 통계자료를 최대한 활용하였다. 질적인 분석으로는 AHP 방법을 사용하였다. AHP는 전문가 중심으로 여러 단계를 거치면서 진행하기 때문에 이 분야의 전문가와 실무자들의 의견을 충분히 활용할 수 있었다.

또한 본 연구의 연구자가 제주자치경찰 출범 시부터 제주자치경찰에 근무하면서 거의 모든 사무를 경험해 보았다는 점도 본 연구의 자료수집에 분석 및 방향을 모색하는 데 큰 도움이 되었다. 따라서 본 연구는 질적·양적인 분석과 연구자의 실무경험을 결합하였다는 점에서 연구의 의의를 찾을 수 있다고 생각한다.

분석된 내용을 살펴보면,

첫째 수사권 범위이다. 자치경찰의 도입 과정의 큰 쟁점 중 하나는 자치경찰의

수사권 범위이다. 본 연구의 조사에서는 지방자치단체의 특별사법경찰권한과 단순 폭행, 소액절도, 음주운전 수사, 공무집행 방해 등 비교적 단순한 형법 위반자에 대한 수사권까지 자치경찰로 권한을 부여하는 방안에 대하여 선호도가 높아 현장에서의 실질적인 치안 유지를 위해 제주자치경찰 보다 강화된 권한을 주문하고 있었다. 문재인 정부도 검·경 수사권 조정에 있어서 자치경찰제도를 시행조건으로 하고 있어 현재의 제주자치경찰보다는 격상된 권한을 가진 형태가 될 것은 충분히 예견된다. 따라서 자치경찰이 시행착오 없이 업무를 수행하기 위해 관련 법률 정비와 유관기관 지원체계 구축, 장비 지원 확보 방안을 고려하여야 한다.

둘째는 전문 수사인력 확보 방안이다. 제주자치경찰은 초기 출범 당시 수사 경험이 많은 국가경찰을 채용하여 초기의 치안 공백을 메우고 신규 자치경찰관들을 교육하는 중요한 역할을 하였기에 제주자치경찰은 큰 혼란 없이 정착되었다. 전문가 조사에서도 수사 전문가와 행정 전문가의 채용을 나타내는 국가경찰과 지방자치단체 특별사법경찰 경력자를 최우선 순위로 하고 있다. 앞으로의 정부 계획대로 자치경찰이 국가경찰 인력에서 이관되고 국가경찰공무원과 자치경찰공무원 간의 인사교류 규정을 명시한다면 자치경찰의 전문 수사 인력 확보는 큰 문제가 없을 것이며, 이에 대한 계획도 철저하게 만들어져 나가야 한다.

셋째는 광역단체 중심의 특별사법경찰운영이다. 자치경찰에 소속된 특별사법경찰의 특성상 기초자치단체 단위보다는 광역시도에 특별사법경찰 부서를 운영할 것을 전문가들은 요구하고 있다.

현 정부에서도 논의되고 있는 자치경찰의 수사사무 범위도 행정법규 위반 단속을 넘어 제한적이긴 하지만 광역단위 범위 내에서 일반 형사범까지 조사할 수 있는 권한 부여를 고려하고 있다. 광역시·도 단위는 기초자치단체의 계나 담당 부서 같은 소규모의 운영단위보다 인력과 재정지원을 충분히 받을 수 있고, 치안 행정의 능률성을 확보할 수 있으며, 종합적이고 기획적인 치안정책 수립과 시행이 용이하여 더 많은 수사사무가 국가로부터 이관되더라도 단시간 내에 실행할 수 있도록 하여야 한다. 자치경찰 시행 초기의 혼선을 최소화할 수 있도록 하여야 한다.

본 연구를 종합해 보면, 자치경찰의 수사권은 현재 제주자치경찰보다 확대할 필요가 있으며, 전문수사관의 확보를 위해 신규임용보다는 기존의 수사경력자를 특별 채용하여 수사의 전문성을 확보하고 하고 광역 중심의 수사 부서를 운영 하도록 하여 전국적으로 시행될 자치경찰제도가 치안의 공백과 혼선 없이 조기에 정착될 수 있도록 법률적인 제도 검토와 운영 방안 마련을 요구하고 있다.

본 연구의 한계점은 특별사법경찰분석 결과를 통해 도출된 요인을 논의하기 위해 제시된 것이기에 다른 개선방안이 많이 적시될 수 있음에도 이를 다루지 않은 점이라 할 수 있다.

또한 국가기관의 특별사법경찰 등 모든 특별사법경찰 조직을 망라해 분석을 시도하지 못한 점도 후속 과제로 남기고자 한다. 자치경찰의 특별사법경찰 운영 방안은 단편적 논리로 해결될 수 있는 속성이 아니기에, 해결해야 할 다양한 과제 중 우선하여 고려되는 분야부터 지속해서 점검과 연구를 할 필요가 있다.

목 차

제1장 서론

제1절 연구의 배경과 목적

- 1. 연구 배경 1
- 2. 연구 목적 4

제2절 연구 범위 및 방법

- 1. 연구 범위 7
- 2. 연구 방법 9

제3절 선행연구 검토

- 1. 특별사법경찰관련 선행연구 12
- 2. 기존연구와의 차별성 14

제2장 특별사법경찰에 대한 일반적 논의

제1절 특별사법경찰의 기본 토대

- 1. 특별사법경찰의 의의 16
- 2. 행정과 특별사법경찰과의 관계 18
- 3. 경찰과 특별사법경찰과의 관계 19
- 4. 특별사법경찰 논의의 쟁점 22

제2절 자치경찰과 특별사법경찰과의 관계 23

제3절 외국의 특별사법경찰제도

- 1. 독일의 특별사법경찰 26
- 2. 일본의 특별사법경찰 30

3. 영국의 특별사법경찰	36
4. 미국의 특별사법경찰	40
5. 프랑스의 특별사법경찰	45
6. 소결	48

제3장 우리나라 특별사법경찰 운영분석

제1절 특별사법경찰의 설치 목적과 시행과정

1. 특별사법경찰제도의 연혁	51
2. 특별사법경찰관리의 지명 및 수사처리 절차	53
3. 특별사법경찰의 종류	55
4. 특별사법경찰 사무의 특성	58

제2절 시대별 자치경찰 특별사법경찰 사무 논의

1. 역대정부(경찰청안)의 특별사법경찰 사무범위 논의	60
2. 의원입법 자치경찰 특별사법경찰 사무범위 논의	63
3. 시도지사협의회의 특별사법경찰 사무범위 논의	64

제3절 전국 시·도 자치단체의 특별사법경찰 현황

1. 지방자치단체 특별사법경찰 조직·인력·사무 현황	65
2. 운영 실적	68
3. 제주자치경찰 특별사법경찰 운영 현황	
1) 제주자치경찰의 설치	71
2) 제주자치경찰 운영 현황	71
3) 제주자치경찰 특별사법경찰의 운영 현황	75

제4절 우리나라 특별사법경찰 운영 현황의 평가

1. 특별사법경찰의 운영상의 장점	84
2. 특별사법경찰의 운영상의 과제	85
1) 수사업무 처리 절차에 대한 전문성 부족	85
2) 잦은 인사 교체	88

3) 수사교육의 부재	88
4) 유관기관 공조의 부재	89

제4장 특별사법경찰 운영모델을 위한 연구 설계 및 분석결과

제1절 연구 설계 및 분석결과

1. 조사 방법	91
2. 표본 설정	92
3. 연구지표 설정	94
4. 설문지의 구성	98

제2절 AHP 분석 결과

1. 응답자의 특성	99
2. 분석의 신뢰성	99
3. 분석결과	100
1) 평가영역 지표 우선순위	100
2) 사무응원체계 마련 지표 우선순위	101
3) 수사 인력 채용방안 지표 우선순위	102
4) 수사 범위영역 지표 우선순위	104
5) 자치경찰 특별사법경찰의 설치단위 지표 우선순위	105

제3절 종합 분석 결과

제5장 특별사법경찰 문제점 해결 방향의 논의

제1절 조직과 제도의 강화

1. 현재 조직의 강화	111
2. 법령 및 제도에 의한 강화	112
3. 유관기관과의 유기적 협조체계 구축	113
4. 자치경찰과 연계에 의한 강화	113

제2절 자치경찰 특별사법경찰의 운영상 정책 제언	
1. 행정·수사 전문성 제고	114
2. 수사권 범위의 확대	115
3. 광역자치단체 중심의 특별사법경찰 운영	118
제6장 결론	119

< 표 목 차 >

<표 2-1> 우리나라의 경찰집행기관 구분	17
<표 2-2> 일반사법경찰과 특별사법경찰 비교	21
<표 2-3> 국가경찰과 자치경찰, 특별사법경찰의 차이점	25
<표 2-4> 특별사법경찰직원의 종류 및 직무의 범위	33
<표 2-5> 영국의 형사사건 처리절차(흐름도	37
<표 3-1> 특별사법경찰 지명 절차	54
<표 3-2> 제주자치경찰단 특별사법경찰 직무 범위	56
<표 3-3> 2017년 광역시·도별 특별사법경찰(전담부서) 설치 현황	67
<표 3-4> 대검찰청 특별사법경찰 용역보고서 성과지표 평가 경과	68
<표 3-5> 2017년 광역시·도별 특별사법경찰(전담부서) 수사실적 비교	69
<표 3-6> 제주자치경찰의 조직	73
<표 3-7> 제주자치경찰의 정·현원	74
<표 3-8> 제주자치경찰의 부서별 인력운영	74
<표 3-9> 제주특별자치도 산하 특별사법경찰 인력운영 현황	76
<표 3-10> 제주도청(행정시 포함, 자치경찰제외) 특별사법경찰 송치실적	77
<표 3-11> 제주자치경찰 특별사법경찰의 송치실적	79
<표 3-12> 일반공무원의 사무분장 표	86
<표 4-1> 변수 도출 흐름도	92
<표 4-2> 전문가 선정기준 및 인원	93
<표 4-3> 1차 평가영역 지표	95
<표 4-4> 설문지표로 도출된 평가영역과 지표	97
<표 4-5> AHP 분석을 위한 상대적 중요도 설문	98
<표 4-6> 응답자의 특성	99
<표 4-7> 자치경찰 특별사법경찰 운영을 위한 평가영역 지표 우선순위	100
<표 4-8> 사무응원 체계 마련 지표 영역 우선순위	101
<표 4-9> 수사 인력 채용방안 지표 영역 우선순위	103
<표 4-10> 수사권 범위 영역 우선순위	104
<표 4-11> 자치경찰 특별사법경찰 설치단위 설문 결과	106

<표 4-12> 자치경찰 특별사법경찰 운영 평가지표 가중치 분석 결과	107
<표 5-1> 문재인 정부의 자치경찰 특별사법경찰 수행 사무 범위	116

<그림 목차>

<그림 1-1> 연구의 흐름도	11
<그림 2-1> 범죄수사국 설립 이전체계와 설립 이후	43
<그림 3-1> 제주자치경찰 출범 이전과 이후의 특별사법경찰 사건처리 흐름도	80
<그림 4-1> 자치경찰 특별사법경찰 운영을 위한 평가 영역 중요도	101
<그림 4-2> 수사 인력 채용방안 세부지표 중요도	103
<그림 4-3> 수사권 범위 세부지표 중요도	105

<그래프 목차>

<그래프 3-1> 2017년 광역시·도별 특별사법경찰 (전담부서) 수사실적 비교	70
<그래프 3-2> 제주도 특별사법경찰의 현황	77
<그래프 3-3> 제주도청(행정시 포함, 자치경찰 제외) 특별사법경찰의 송치실적	78
<그래프 3-4> 제주자치경찰 특별사법경찰의 송치실적	79
<그래프 4-1> 자치경찰 특별사법경찰 설치단위 설문 결과 그래프	106
<그래프 4-2> 세부지표 가중치 분석결과 그래프	108

제1장 서론

제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

지방자치는 주민과 지방자치단체가 자신의 생명과 재산을 스스로 지키는 것으로부터 시작되었다. 경찰권은 주민의 생명과 재산을 지키는 기초적 수단이다. 때문에 지방자치에서 경찰권한의 확보는 매우 중요하다.¹⁾ 지방자치단체가 경찰권을 확보하는 방법은 여러 가지가 있다. 대표적인 방안은 대체로 경찰에 의한 방안이라고 할 수 있다. 경찰의 유형은 여러 가지가 있지만 이 중 하나가 사법경찰과 행정경찰이다. 사법경찰은 범죄가 발생한 이후의 형사처벌을 위주로 수사권을 행사하는 경찰이다. 반면에 행정경찰은 사회공공의 안녕과 질서유지를 위하여 위해를 예방하고 제거하는 활동을 말한다.²⁾

본 연구의 연구대상인 특별사법경찰은 일반사법경찰과 함께 사법경찰의 유형에 속한다. 일반사법경찰 사무는 경찰청 산하 각급 경찰기관에서 수행되고, 특별사법경찰 사무는 국가기관이나 지방자치단체 소속의 일반직 행정공무원에 의하여 수행된다.³⁾

우리나라는 지방자치가 시행된 지 20년을 넘어 서고 있지만, 지방자치의 핵심적 부분인 주민의 생활안전을 비롯한 치안, 교육, 복지, 문화 영역 등 주민생활과 밀접한 분야에 대한 실질적인 서비스가 지방자치단체에서 제공되지 못하고 있다.⁴⁾

1) 양영철, 「역대 정부의 자치경찰도입 정책 추진과 정책적 함의 관한 연구」, 한국경찰연구, 2015, p.119.

2) 이황우, 「경찰행정학」, 『법문사』, 2007, p.11.

3) 최종술, 「특별사법경찰의 자치경찰화 방안 연구」, 『한국경찰학회보』, 16권 6호, 2014, p.242.

4) 최종술, 「우리나라 특별사법경찰제의 실태분석과 개선방안 연구」, 경찰학논총, 2014, p.180.

이 중에 특히 주민에 대한 치안서비스가 주민이 만족스러울 정도로 이루어지지 못하고 있다는 점은 지방자치의 평가에 커다란 흠을 남기고 있다. 이 원인은 사법경찰의 기능이 제대로 작동하지 못하고 있기 때문이라는데 대체로 의견을 같이 하고 있다. 서술한 바와 같이 사법경찰 중에 일반사법경찰은 국가경찰 독점체제로 인하여 지역별 치안상황, 특색 및 재정에 맞게 시민들이 요구하는 치안서비스를 제공하지 못하고 있다.⁵⁾

특별사법경찰은 오늘날 산업사회의 급속한 변화로 인해 행정범이 급속하게 증가하는 현상에 대처하기 위하여 그 분야를 잘 알고 있는 행정공무원에게 특별사법경찰이라는 권한을 부여하여 신속성과 전문성의 토대 위에 사법경찰권을 행사할 수 있도록 한 제도이다. 그러나 역시 특별사법경찰도 설치 취지와는 달리 많은 부분에 있어서 형식적으로 이루어지고 있다. 이렇게 지역주민들에게 치안서비스를 제공하는 중추 경찰인 두 개의 경찰이 제 기능을 하지 못하고 있기 때문에 치안서비스에 대한 불만은 커질 수밖에 없다. 이와 같이 낮은 치안서비스에 대한 개선을 위한 노력은 역대 정부마다 줄기차게 추진해 왔다. 권한강화를 비롯한 주민과의 연대에 의한 경찰 활동의 선진화를 위한 노력도 지속해서 이루어졌다. 특별사법경찰도 사무권한의 확대 등을 통하여 개선을 시도하여 왔다.

그런데도 주민들이 느끼는 치안서비스 개선 체감도는 여전히 낮다. 현재의 방안을 가지고는 치안서비스의 개선은 한계에 이미 와 있다는 증거이기도 하다. 이에 역대 정부들은 이를 돌파하려는 방안으로 자치경찰제 도입을 추진하여 왔다.

자치경찰은 지역주민의 복합적인 공공복리 증진을 위해 지방행정의 집행력과 실천력을 강화하는데 필요한 제도이다. 이 때문에 지방자치를 실시하고 있는 국가들이 자치경찰제를 운영하는 것이다.

우리나라의 자치경찰제를 도입하기 위한 노력은 미군정에서부터 시작하여 지금도 계속되고 있다. 그러나 자치경찰제 도입은 주장과 토론만 있을 뿐 노무현

5) 이훈재, 「제주자치경찰의 위상제고를 위한 수사기능강화에 관한 연구」, 한국경찰연구, 2017, p.159.

정부 이전까지는 실현이 되지 못했다. 노무현 정부는 자치경찰 도입을 국정과제의 상위로 설정하여 추진하였다. 노무현 정부는 정부 최초로 자치경찰법을 제정하여 전국적으로 실시하려고 했지만 실패했다. 다만 제주특별자치도의 설치로 자치경찰 제도는 2006년부터 지금까지 제주도에에서만 실시되고 있다. 이명박, 박근혜 정부에서도 자치경찰실시에 대한 맥이 계속 이어져 왔지만, 진전을 보지 못하다가 문재인 정부에서 자치경찰제 도입이 구체화되고 있다. 더군다나 문재인 정부는 검·경 수사권분리를 통한 일반사법경찰의 강화를 국정 주요 과제로 선정⁶⁾하여 추진하고 있어 일반사법경찰 권한의 강화가 가시권에 들어섰다.

이렇게 사법경찰 중에 일반사법경찰은 획기적인 변화를 가져오고 있지만, 특별사법경찰에 대한 개선방안은 큰 진전이 없다. 물론 서울시⁷⁾를 시작으로 지방 자치단체에 특별사법경찰단을 설치하여 개선을 위한 노력을 하고 있지만 그 중요성에 비해 아직도 미미한 수준(박경래 외, 2012)이다. 서술한 바와 같이 특별사법경찰제도가 일반사법경찰관의 전문성 부족으로 수사권이 미치기 어려운 산림, 해사, 전매, 세무, 환경, 위생, 건축, 철도, 교도소와 같은 특정 지역이나 시설에 대한 수사나 조세, 마약, 그리고 관세사범 수사에 대한 권한을 담당 행정공무원에게 부여하는 제도다. 따라서 특별사법경찰은 그 범위와 중요성에 비추어 볼 때 국민과 주민들에게 매우 중요한 치안서비스를 제공하고 있다.⁸⁾

이러한 중요성에 비해 현재 우리나라 특별사법경찰은 인력 및 지원체계의 부족 등으로 인하여 제 역할을 하는데 어려움을 겪고 있다. 특히, 특별사법경찰관은 수사 기술에 대한 전문성 부족으로 주어진 특별사법경찰권을 활용하지 못하고 심지어 경찰로 이관하거나 포기하는 현상들이 비일비재하다.

위의 내용을 요약하면 자치경찰제도의 도입은 특별사법경찰의 활성화를 통한 치안 서비스의 질과 양을 결정하는 결정변수인 것이다. 본 연구의 배경도 여기에서 시작된다.

6) 경향신문, [문재인 정부 100대 국정과제-권력기관 개혁] 검·경 수사권 조정, '자치경찰제'로 경찰 권한도 분산(2017. 7. 19.)

7) 서울시 민생사법경찰단 : 2008. 1. 1. 지자체 최초 수사전담 특별사법경찰 창설 1과 2팀, 25개 지원반 107명(시13, 구94)

8) 박경래외, 『특사경전담조직 활성화 방안에 관한 연구』, 『한국형사정책연구원』, 2012, p.19.

다시 말하면, 본 연구의 의의는 자치경찰과 특별사법경찰과의 연계를 통한 지역 치안 서비스의 획기적인 개선방안을 모색하는 것이다. 이에 대한 가능성은 제주 특별자치도의 자치경찰에서 이미 증명이 되었다. 제주자치경찰의 성과 중에 특별사법경찰 사무 분야가 자치경찰이 없는 다른 시·도에 비해 월등하게 높았기 때문이다.

즉, 자치경찰의 수사 전문성과 일반 공무원의 행정 전문성이 결합 되었을 때 나타나는 시너지 효과는 기대 이상으로 나타나고 있다. 그러나 이러한 효과는 제주지역에 한정된 효과이기 때문에 자치경찰의 전국화에 따른 두 제도의 결합 방안은 더욱 심도 있게 제시되어야 함은 물론이며 본 연구의 목적이기도 하다. 이를 위하여 본 연구는 제주자치경찰 특별사법경찰과 기존의 특별사법경찰의 사무를 분석하였으며, 현재 전국 지방자치단체에서 실시되고 있는 특별사법경찰 활동 전반을 분석하였다.

또한 일반사법경찰과 특별사법경찰의 경험자와 현재 직무를 맡은 공무원을 대상으로 AHP 분석을 통하여 향후 특별사법경찰 운영방안을 검증하였다. 이 과정에서 각국의 특별사법경찰 운영 현황도 분석하여 특별사법경찰 운영방안에 참조하였음도 밝혀 둔다.

2. 연구 목적

자치경찰의 수사권 확보는 결코 쉬운 일이 아니다. 특히 우리나라와 같이 국가 기관인 검찰이 경찰의 수사권을 통제하는 국가에서는 더욱더 그렇다. 자치경찰은 지방분권에 근거를 둔 지방자치 권한이고 특별사법경찰⁹⁾은 사법(司法) 영역의 국가 존립에 필요한 사무로 볼 수 있기 때문에(지방자치법 제11조 제1호) 각각의 권력적 배경도 다르다.

또한 중앙정부와 지방자치단체 간 권력분산의 이해관계로 자치경찰의 수사권 범위에 대해서는 논의만 진행되고 있으며 현재 운영되고 있는 제주자치경찰 수사

9) 특별사법은 경찰은 협의의 행정경찰을 이르는 말로 산림·환경·위생·보건 등 보안경찰을 제외한 일반 행정기관에서 행하는 위험방지 사무를 말한다.

권한 범위만 보아도 기존 자치단체에서 행하고 있는 특별사법경찰 사무의 일부 권한만 가지고 있다.

지방자치단체에서도 마찬가지이다. 지방자치단체들은 일반경찰의 단속만으로는 한계가 있어 검찰기관에서 수사권을 부여한 특별사법경찰을 운영하여 행정법규위반 단속의 효율성을 높이려 했다. 그러나 특별사법경찰은 수사권을 가지고 있으면서도 수사의 비전문성으로 단속 결과를 경찰이나 검찰에 수사 의뢰하는 방식으로 단순히 '1차 수사기관' 업무를 처리하고 있다는 비판(강필용 2018)을 받고 있다. 이는 특별사법경찰제도의 역사가 60년이 지났지만, 아직도 운영방식과 활용도에 문제점들이 많다는 의미다.

학자들이 제시하고 있는 특별사법경찰에의 활용에 주요 문제점을 살펴보았다. 신현기(2016)는 특별사법경찰의 수사절차에 대한 교육이 충분히 이루어지지 않고 형사소송절차법에 대한 법률 지식이 불충분해 수사 관련 사무처리가 미숙하며, 정웅석(2013)은 일반 행정업무도 겸임하고 있어 특별사법경찰업무에 대한 소홀과 무관심, 업무과중이라는 문제를 초래하고 있다고 말한다.

박경래 외(2012)는 '특사경 전담조직 활성화 방안'에 관한 연구에서 조직전체가 수사권을 가진 일반경찰은 사회적 쟁점이 되거나 고질적이고 악질적 법률위반사건을 처리하였을 때는 특별승진 등 인사상의 인센티브제도가 도입되어 있으나, 일반 행정부서에 소수의 특별사법경찰 인원만이 운영되고 있는 부서는 이에 대한 관심도가 떨어지고 노력과 비교하면 인사상 보상을 받는 경우도 드물다고 말한다. 이 때문에 특별사법경찰 수사처리에 대한 속도나 능력은 국가경찰과 비교하면 현저히 떨어질 수밖에 없다고 지적하고 있다.

이를 종합해 보면, 기존 특별사법경찰의 수사 활동만으로 국민의 안전한 생활과 건강을 위해하는 범죄를 예방하거나 사후의 범죄행위에 대한 수사권을 신속하게 발휘할 수 없다. 따라서 특별사법경찰의 활성화는 과감하게 전문적인 인력을 동원하고 수사권의 전문성 제고 등 보다 획기적인 전환을 통해서만이 가능하다는 것이다. 자치경찰 도입이 이러한 적극적 변화의 시작이 될 수 있다는 것이 본 연구의 전제다. 전국적으로 자치경찰이 확대 시행되면 조직적이고 수사 전문화된 특별

사법경찰의 역할은 지방자치단체가 지역 주민의 안전한 생활을 확보하기 위한 행정력을 강화하는 데 중요 요소이면서, 자치경찰의 성공적인 정착을 위한 필수 요소로서 많은 논의와 연구가 필요하다.

본 연구는 이러한 관점에서 치안서비스를 획기적으로 향상하는 방안으로서, 문재인 정부에서 실시하려고 하는 자치경찰제도를 활용한 특별사법경찰의 효율적인 운영 방안을 제시하는 것이다.

이를 위해 우리나라 특별사법경찰제도 운영상에 있어서 나타나는 문제점들을 파악하고 선진국의 특별사법경찰 운영사례와 전국적으로 확대될 자치경찰의 사무 중에서 제주자치경찰 특별사법경찰의 운영사례를 비교·분석 할 것이다.

본 연구는 다음과 같은 세부적인 연구를 수행할 것이다.

첫째, 특별사법경찰의 배경에 대하여 살펴볼 것이다.

특별사법경찰의 이론적 배경에서부터 시작하여 역할, 경찰과의 관계, 유형 등을 통하여 특별사법경찰의 의의를 찾아볼 것이다.

둘째, 우리나라 특별사법경찰에 대하여 살펴볼 것이다.

제주자치경찰의 특별사법경찰사무와 현재 광역자치단체서 실시하고 있는 특별사법경찰의 운영에 대한 분석을 통하여 향후 특별사법경찰 운영에 대한 참고 점을 찾아갈 것이다.

셋째, 외국의 특별사법경찰에 대한 연구도 진행할 것이다.

외국에서 실시되고 있는 특별사법경찰과 자치경찰과의 연계 현황에 대한 자료를 수집하여, 우리나라의 특별사법경찰 운영 현황과 비교하고 그 시사점을 찾아볼 것이다.

넷째, 제주자치경찰의 특별사법경찰 운영에 대한 자료를 분석할 것이다.

현재 제주자치경찰은 10여 년의 경험과 함께 우리나라에서는 유일하게 실시되고 있는 제도이기 때문에 그 자체만으로도 중요한 의미를 지닌다. 특별사법경찰

사무는 제주자치경찰에서의 주요 사무이므로 이에 대한 분석은 본 연구에서 중요한 자료가 될 것이라 생각된다.

다섯째, 전문가들의 의견을 분석할 것이다.

전문가의 의견을 분석하는 방법의 하나인 AHP 방법을 통하여 특별사법경찰의 향후 방안을 검증할 것이다. 이 조사에서는 특별사법경찰 활성화에 필요한 전문성 확보 방안, 수사권의 범위, 사무지원체제의 방안, 특별사법경찰 설치 단위, 자치경찰과 특별사법경찰 공무원의 공조 및 협력 방안 등을 모색할 것이다.

이 연구에서는 자치경찰에서 수행하려는 특별사법경찰사무에 대한 자료를 수집하고 분석할 것이다. 현재 제주자치경찰에서 실시되고 있는 특별사법경찰 사무가 전체 50개 분야 중 19개 분야 86개 법률인 점을 고려할 때 얼마나 많은 특별사법경찰 사무가 이관되어야 할 것이며, 이관된 사무와 문재인 정부에서 논의되고 있는 자치경찰의 일반 형사범 수사권한에 대하여 자치경찰관이 행사할 수 있는 수사권의 범위는 어느 방향에서 정할 것인지에 대한 방안도 제시하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구는 향후 전국으로 확대 시행될 예정인 자치경찰제도에 대하여 자치경찰의 사무 중 특별사법경찰의 합리적인 운영방안을 제시하고, 개선하고자 하는 것이다. 지방자치단체의 특별사법경찰은 행정의 전문성, 현장성으로 범죄행위의 적발이 용이하나 수사 전문성 부족, 유관기관 협조체계 미비, 행정업무 외 수사업무의 과중으로 인해 특별사법경찰은 기피 사무로 인식되었다. 또한 현대사회의 발전으로 제도의 필요성은 점점 높아지고 있으나 이에 부응하지 못하고 있다.

이를 위한 본 연구의 범위는 다음과 같다.

첫째, 내용적 범위는 현재 운영 중인 제주자치경찰의 특별사법경찰사무와 서울시, 경기도, 부산시 등 전국 지자체 산하의 특별사법경찰 전담부서의 사무로 한정하였다.

전국적으로 쟁점이 되고 있는 국가경찰의 수사권 독립과 맞물려 자치경찰의 일반수사권은 많은 논란이 있었다. 일반수사권은 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 ‘제주특별법’이라 한다.)의 자치경찰 사무에 명시되어 있지 않고 비교 대상을 특정할 수도 없어 연구범위에서 제외하였다.

둘째, 공간적 범위는 광역시·도별로 운영하는 특별사법경찰 전담부서의 특별사법경찰로 한정하였다. 연구에 대한 범위는 앞으로 전국 지자체에서 확대 운영하게 될 자치경찰제도 중 특별사법경찰의 효율적 운영방안에 대한 연구로 설정하였다. 이에 각 지자체의 특별사법경찰 실적과 운영현황을 비교·분석 하였다. 본 연구는 특히 유일하게 제주자치경찰을 운영하는 제주자치도 특별사법경찰의 업무처리 실적과 운영 실태를 타 지자체의 사례와 비교·분석할 것이다.

그중에서도 제주자치경찰 특별사법경찰과 타 지자체의 현실적인 비교를 위하여 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자 그 직무 범위에 관한 법률」 제5조에 지명된 특별사법경찰 중 소방 특별사법경찰은 제주자치경찰에서 운영하고 있지 않아 제외하였다.

제주특별자치도의 특별사법경찰에 대한 운영을 보면 제주자치경찰 출범 일을 기준으로 자료를 통해 확인할 수 있는 수사실적이 유의미한 변화를 보여 주고 있다. 수사업무의 전문성과 경력을 갖춘 제주자치경찰의 특별사법경찰과 행정업무의 전문성을 가진 지명직 특별사법경찰과는 수사 업무 처리 면에서 현격한 차이가 있는 것이다.¹⁰⁾

행정직 특별사법경찰은 높은 현장성, 전문성으로 본인 업무와 관련된 범죄를 접할 가능성이 높다. 그러나 그들은 해당 기관에 주어진 특별사법경찰의 권한은

10) 대검찰청, 「3년간 특별사법경찰 업무처리 현황 및 성과지표 분석」, 대검찰청, 2011, p.92.

적극적으로 활용하지 않고 일반경찰에 사건을 고발하여 업무의 부담을 줄이려 한다. 특별사법경찰 담당 공무원의 수사 전문성 부족은 이를 더욱 부채질한다. 고발건을 받은 일반경찰관서는 지방자치단체가 자신의 특별사법경찰 사무를 스스로 처리하기를 원한다. 결국은 두 기관이 업무 처리 방안을 놓고 서로 미루는 실정이다. 이러한 와중에 행정범죄는 미결상태가 지속되어 특별사법경찰제도의 무용지물론이 발생하는 것이다. 행정범죄에 대한 기피는 더 심해지고 특별사법경찰제도 운영 자체에 대한 문제점으로 나타난다.

이에 전국에서 유일하게 자치경찰의 특별사법경찰 부서를 운영하는 제주특별자치도의 높은 행정법률 위반사건 처리율의 원인을 분석하고, 효율적인 방안을 제시하도록 하겠다.

셋째, 시간적 범위로는 제주자치경찰 출범 전·후의 실적을 비교하기 위하여 출범일 2006년 7월 1일을 기준으로 제주특별자치도와 시소속의 지명직 특별사법경찰의 2004년과 2005년의 인원 및 실적 그리고 제주자치경찰의 2006년 7월 1일 이후 연도별 특별사법경찰인원과 수사 처리실적자료를 분석하였다. 또한 전국 지방자치단체의 실적은 검찰청의 2009년부터 2011년까지 특별사법경찰 사건처리 실적 분석 자료와 최근 통계자료인 2017년 자료로 한정하였다.

2. 연구 방법

본 연구는 전국 지자체 특별사법경찰과 제주자치경찰 특별사법경찰 실적을 비교·분석하고 전문가 심층 면접을 통해 전국적으로 시행될 자치경찰 특별사법경찰업무의 초석을 마련하기 위하여 다음과 같이 연구방법을 설정하였다.

1) 문헌 연구

우선 문헌연구로는 관련된 분야의 논문이나 국내·외 단행본, 각 지방자치단체의 특별사법경찰 운영 상황, 제주자치경찰 특별사법경찰의 중요 사건 수사사례, 중앙행정기관, 지방행정기관, 지방자치단체 인터넷 홈페이지에서 제공하는 특별사법

경찰 자료, 각종 언론의 보도사례, 자치경찰 관련 추진위원회 회의 자료 등을 분석하였다.

구체적으로 보면, 제주자치경찰단 내의 수사조직인 특별사법경찰과가 도내의 범죄 사각지대에서 행해지고 있는 다양한 행정법규 위반사범을 2006년부터 2017년까지 연평균 863건의 총합계 10,361건을 검찰에 송치하였다. 본 연구는 이에 대한 수사자료 분석과 대검찰청 특별사법경찰 업무처리 현황과 지방자치단체 소속 특별사법경찰 전담부서의 사건처리 실적을 사용하였다.

2) 전문가 면담

본 연구에서는 전문가 면담 조사를 통해 중요 요인 분석을 추출하였다. 이를 위해 본 연구는 연구 문제와 관련된 검찰, 국가경찰, 자치경찰, 자치단체 소속 공무원 중 수사 분야의 실무경력 2년 이상 또는 공직자 생활 10년 이상인 자 중 수사경력을 가지고 있는 자를 대상으로 하였다.

제주자치경찰단의 특별사법경찰사무는 수사 실무부서인 민생사법경찰과가 제주특별자치도라는 섬 지역에 한정되어 운영되고 있다. 제주특별자치도를 제외한 지자체에서 운영 중인 특별사법경찰 전담부서도 구성인력 다수의 전문성은 아직 정상궤도에 있지 않다. 이와 같은 점을 고려해 볼 때 사회조사는 모집단 특성을 추출하는데 있어 어려움이 발생함에 따라 변수를 계량적으로 측정하는 방식을 배제하는 질적 연구(Qualitative Researching) 방법을 택하였다.

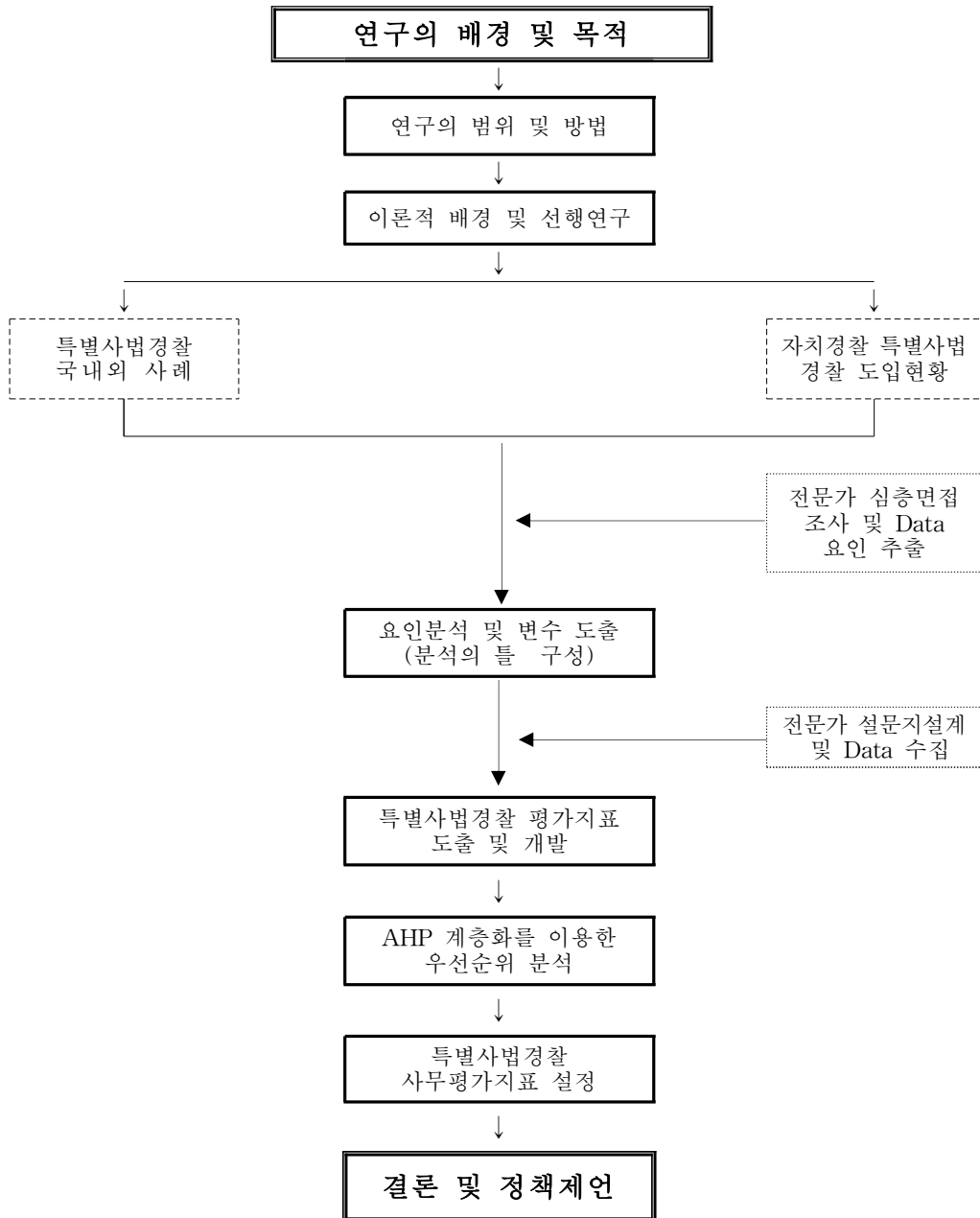
3) AHP 분석

본 연구는 자치경찰 특별사법경찰의 효율적인 운영방안을 제시하기 위해 선행 연구 자료를 토대로 전문가 집단의 회의와 반복적인 검토와 합의 과정을 거쳐 지표(Indicator)를 설정하고, 이를 정제하는 작업을 거쳐 델파이 기법(Delphi Method)으로 최종 평가요인을 도출하고 의사결정에 의한 사항들을 설문 구조화 하였다.

이를 바탕으로 작성된 구조화된 설문은 전문가를 통해 전문가 집단의 반응을 분석하여 계층적 의사결정을 위한 최종 설문 문항을 검토 작성한 후, 마지막으로 요인 간 쌍대

비교(Paired Comparison)를 통해 상대적 중요도와 우선순위를 결정하는 AHP(계층분석적 의사결정법)를 활용하였다. 본 연구는 위의 방법을 활용하여 다음 <그림 1-1>과 같이 연구를 진행 하였다.

< 그림 1-1 > 연구의 흐름도



제3절 선행연구의 검토

1. 특별사법경찰 선행연구

특별사법경찰에 대한 연구는 연구의 양으로 볼 때 2000년 이전과 2000년 이후로 나누어 볼 수 있다.

2000년 이전의 특별사법경찰제도에 대한 연구에서 특별사법경찰 운영은 대체로 형사사법기관으로서 법 집행을 그 취지에 맞게 운영하였다기보다는 형식적인 운영¹¹⁾이 많았다. 이 때문에 특별사법경찰 운영은 대부분으로 전문적인 특별사법경찰에 대한 활동이나 처리현황에 대한 자료 부족으로 이에 대한 비교·연구 자체가 어려웠던 것이 사실이다.

외국의 특별사법경찰에 대한 연구 또한 2000년 이전에는 이 분야에 한정 지어 연구한 사례는 찾아보기 어려웠고, 각국의 수사제도를 연구하면서 수사기관이 수행하는 사무 중 행정 경찰업무를 일부 분석하여 자료에 추가하는 수준에서의 연구(신현정의 1980, 법무부 1990, 김형만 외 1998, 정진환 1996, 박주선 1998, 남궁석 1992, 조병인 1998)가 대부분 이었다.

국내에서 특별사법경찰에 대한 연구 사례는 많지 않았다. 그러나 중앙부처 소속의 국토해양부 소속의 철도경찰, 행정안전부 소속 소방방재청¹²⁾ 특별사법경찰(최종태 1997, 행정자치부 2001, 한국형사 정책 1993)에 대한 약간의 연구가 있었다. 또한 지방자치단체의 특별사법경찰 연구는 환경, 산림, 식품위생 등에 약간 이루어졌다. 이 두 분야의 연구는 특별사법경찰이 운영부서의 실태를 분석하고 문헌연구를 통하여 문제점을 찾고 개선방안을 제시하는 연구(김동현 1996, 김희옥 1990, 손영택 1998)가 주를 이루었다.

2000년 이후 세계화, 자치화, 분권화, 정보화, 과학화, 사회의 세분화라는 국제적,

11) 중앙일보, “식품범죄 단속체계 일원화를” 1988. 06.16, 대검찰청 형사1과 명노승 부장검사
식품위생감시 전문 업무를 수행하고 있는 식품위생 감시원은 지방자치단체 1천18명뿐이고 이 가운데 무자격자도 3백18명이나 돼 전국 30만여 식품위생관계 업소와 무허가 식품 등을 다루기에는 인력이나 전문지식 면에서 역부족 상태.

12) 소방이 지방자치단체로 소속을 변경하기 전의 논문들이다.

국내적 변화에 중앙정부 차원의 자치경찰제 추진과 법무부의 특별사법경찰제도 개선에 대한 노력으로 2000년 4월 20일 특별사법경찰 관리 지명절차 등에 관한 지침 및 2003년 6월 특별사법경찰관리 직무규칙이 제정되어 운영 확대를 위한 동력이 마련되기 시작하였다.

2006년 7월 중앙정부의 지방분권 활성화 사업으로 인한 제주특별자치도 출범으로 탄생한 제주자치경찰의 사무 분야에 특별사법경찰사무가 주요업무로 자리매김 하면서 특별사법경찰의 운영모델에 대한 분석과 발전 방안에 대한 연구가 행정정책을 연구하는 학자를 중심으로 많이 진행되었다.

이들 연구의 주요 내용은 특별사법경찰의 수사 전문화, 제한된 수사권한 확대, 수사 교육제도 개선, 수사 장비 및 예산의 확보, 전문 수사관으로서의 효율적 운영 방안 등이다. 이들 연구의 특징을 살펴보자.

이근우(2009), 신현기(2012), 황현락(2008)의 연구는 특별사법경찰의 수사권을 지방 자치단체소속 일반직 행정 공무원에게 부여하면서 수사 처리 절차에 대한 교육을 할 수 있는 기관이 부족하다는 점과 특별사법경찰관리로서의 수사권을 가지고 있으면서도 수사업무에 대한 이해 부족으로 일반경찰로 수사를 의뢰하는 경향이 강하다는 점을 지적하고 있다.

또한 강필영(2017)은 일반공무원의 전문성을 이유로 고유업무 즉, 본인의 행정 업무 외에 추가로 수사권을 부여받아 수사업무를 처리함으로써 업무 과중과 새로운 업무의 미숙한 처리, 부서장의 특별사법경찰 사무에 대한 무관심, 인사상의 불이익 등 업무 기피 요인으로 인한 보직 이동요청과 공무원 순환보직제도에 따른 주기적 인사이동이 수사의 연속성을 저하시키고 있어 일반직 공무원의 수사에 대한 전문성 확보가 어렵다고 주장한다.

정병하 외(2009), 강필영(2017), 신현기(2012), 안영훈(2005)은 특별사법경찰 관련 법률체계 및 전문성 결여로 기획수사가 아닌 민원처리의 일회성 수사업무처리의

문제점을 들며 특별사법경찰조직의 정예화와 전문화를 위해 교육을 강화하고 유관기관과의 협조체계 구축 및 전문수사관 확보를 위하여 공무원 임용령에 특별사법경찰 직렬 신설 등 법제도의 개선과 관련한 연구를 하였다.

박경래 외(2009), 양재열(2015)은 특별사법경찰의 수사 장비 사용과 공무집행 방해사범 처리에서도 명확한 법적 근거가 마련되어 있지 않아 특별사법경찰관이 위법행위가 이루어지는 현장을 적발하고도 근거 규정의 미비로 피단속자들의 저항에 대응하기 어렵고, 범죄 행위에 대하여 단속을 하지 못한 경우 후에 더 큰 범죄로 연결되는 경우가 많아 공무집행방해, 불심검문 및 수사 장구 사용에 대해 관련법 개정이 필요하다고 밝히고 있다.

또한 최종술(2014), 장철영(2018)은 지방자치단체 특별사법경찰의 현황과 실태 분석을 통해 특별사법경찰의 조직 구성단위가 낮으면 지역 특색에 맞는 테마별·시기별 기획수사 등 대단위 수사를 실행하기가 어려우므로 독립적으로 운영할 수 있는 과 단위 이상의 부서로 규모를 확대하여야 한다는 연구를 진행하였다.

이훈재(2017), 신현기(2012), 오재환(2017), 최은하(2017)가 제시한 제주자치경찰의 특별사법경찰 운영 개선방안들은 선진국의 특별사법경찰과 우리나라 지방자치단체 특별사법경찰 운영사례를 비교·분석하였다. 이들의 연구에 따르면 제주자치경찰 특별사법경찰은 수사의 전문성이 높고 일반행정기관의 행정업무와 수사업무의 이중적인 업무 없이 수사에 집중할 수 있어 업무처리에 대한 효율성이 높다고 평가하고 있다. 또한 이들은 자치경찰 조직 자체가 경찰공무원으로 이루어져 수사기법의 전수가 용이하다는 장점 등으로 특별사법경찰 수사업무의 활성화를 기대할 수 있어 지방자치단체의 특별사법경찰 사무에 대한 전속적 권한 부여가 필요하다고 밝히고 있다.

2. 기존선행연구와 차별성

이상의 기존 연구의 고찰을 보면 지방자치단체 행정공무원의 경우 본연의 고유

행정 업무 외에 사법경찰관으로서 수사업무를 담당해야 하는 점에서 업무의 이중성(과부하), 수사교육의 비통일성, 수사업무 법적 권한의 미비, 유관기관과의 네트워크 구성, 인사상 불이익, 전문수사관 육성방안, 예산과 장비의 확보 방안 등 현재 지방자치단체가 운영하는 특별사법경찰의 효율성을 높이는 방안에 대해서 주로 연구가 있었다.

반면에 본 연구는 자치경찰의 특별사법경찰 효율적 운영을 위한 연구로서, 제주특별자치도 출범 이전과 이후로 나누어 제주특별자치도 특별사법경찰의 인원 및 사건처리 변화를 분석하였다. 이어 본 연구는 전국 지자체 특별사법경찰 운영 전담부서 중 사건처리 실적이 가장 높은 제주자치경찰 특별사법경찰 운영을 분석하고 자치경찰과 특별사법경찰의 결합 가능성과 그 성과를 분석하였다.

본 연구는 나아가 공무원 중 수사경력이 있는 검찰, 국가경찰, 자치경찰, 지방자치단체 공무원 중 지명된 특별사법경찰로 전문가 그룹을 형성하여 이들에 대한 전문가 조사를 함으로써 기존의 선행연구와 차별성을 제고 하였다. 특히 본 연구는 외국 특별사법경찰과 지방자치단체 특별사법경찰 운영사례를 분석 후 전문가 회의를 거쳐 자치경찰 특별사법경찰의 효율적인 운영 요인을 도출하여 AHP(계층분석적 의사결정법) 분석을 통해 특별사법경찰의 바람직한 운영방안을 제시함으로써 기존의 정태적 제도 중심의 연구와는 차별성이 있다고 하겠다.

제2장 특별사법경찰에 대한 일반적 논의

제1절 특별사법경찰의 기본적 토대

1. 특별사법경찰의 의의

우리나라 특별사법경찰의 법적 근거는 「형사소송법」 제197조에 특별사법경찰은 삼림, 해사, 전매, 세무, 군 수사기관 기타 특별한 사항에 관하여 사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무의 범위는 법률로써 정한다.’라고 규정하고 있어 일반사법경찰과는 다른 법률 근거를 가지고 있다.

현행법상 사법경찰에는 형사소송법 196조의 적용을 받는 일반사법경찰과 형사소송법 197조의 적용을 받는 특별사법경찰이 있다. 일반사법경찰은 일반적인 모든 범죄의 수사를 담당하는 사법경찰이고, 특별사법경찰은 특별경찰¹³⁾ 영역의 산림·환경·위생·보건 등 일반 행정기관에서 보안경찰¹⁴⁾을 제외하고 특수한 분야의 위험방지를 위해 행정경찰작용 영역에 수사권을 부여한 것이다.

특별사법경찰제도란 일반적으로 위험방지라는 행정경찰영역에 속하던 업무에 대해 선별적으로 범죄 수사와 관련한 사법권을 부여함으로써 전문적이고 특수한 영역에서 발생하는 범죄에 대해 좀 더 효과적으로 대처하는 제도로 이해할 수 있다.¹⁵⁾ 즉 사회발전으로 범죄 수사의 전문성이 요구됨에 따라 행정의 전문성을 갖춘 일반 공무원에게 사법경찰권을 부여하여 범죄에 효과적으로 대처하고 검사의 지휘를 받아 수사한 후 사건을 검찰에 송치하게 하는 제도이다.¹⁶⁾

특별사법경찰 또한 사법경찰이라는 점에서 형사소송법상 일반사법경찰과 원칙적

13) 특별경찰은 협의의 행정경찰을 이르는 말로 산림·환경·위생·보건 등 보안경찰을 제외한 일반 행정기관에서 행하는 위험방지 사무를 말한다.

14) 박균성 외, 『경찰행정법』, 박영사, 2010, p.3.

보안경찰은 보통경찰기관이 수행하는 행정경찰과 같이 다른 종류의 행정작용에 부수하지 아니하고 독립적으로 행하여지는 행정경찰을 말한다. 교통경찰, 소방경찰, 해양경찰, 풍속경찰 등이 이에 속한다.

15) 박경래 외, 특별사법경찰의 효율적 직무수행 방안에 관한 연구, 한국형사정책연구원, pp.7-9.

16) 김찬동, 「특별사법경찰제도의 장기발전방안」, 서울연구원, 2009, p.13.

으로 차이가 없고, 다만 그 직무와 권한의 범위가 사항적·지역적으로 제한되어 있을 뿐이다. 즉, 특별사법경찰은 삼림·해사·전매·세무·군 수사 기관 및 기타 특별한 사항에 관하여 사법경찰관리의 직무를 행할 자를 말하는데, 그 직무의 범위는 법률로써 정하고 있다.¹⁷⁾

< 표 2-1 > 우리나라 경찰집행기관 구분

경찰권·집행기관 구분		경찰권(집행)자	(특별사법) 경찰(집행)권의 범위
일반행정기관	중앙부처 지방자치단체 특별지방행정기관	대통령 등 중앙부처장관, 시도지사, 시장군수	(일반)행정경찰 제정권자 (일반)행정경찰 기능 수행 및 특별사법경찰 기능 수행에 관한 책임자
	법률에 근거하여 특사경권이 부여된 관할행정기관 또는 지방자치단체	관할행정기관 소속 또는 해양경찰청장, 경찰서장, 해양경찰서장	행정경찰 기능 및 특별사법경찰 기능 수행
보통경찰기관	보통경찰관청	경찰청장, 지방경찰청장, 해양경찰청장, 경찰서장, 해양경찰서장	행정경찰 또는 사법경찰기능 수행
	경찰의결기관 경찰협의기관	경찰위원회	경찰기관의 권한범위 제정 및 의결
	보통경찰집행기관	일반경찰관, 수사관 등	· 행정경찰 기능, 사법경찰 기능, 특별사법경찰 기능 수행 · 일반경찰관 및 (특별)사법경찰 관리의 중복적 지위
	특별(수)경찰기관	특별(수)경찰관 : 전투경찰대, 한병 특공경찰대, 요인보호경찰 등	일반행정경찰 기능 이외에 특별(수)경찰 기능 수행

출처 : 안영훈(2005), 「우리나라 특별사법경찰제도의 개선방안 연구」, p.19.

1956년 「사법경찰관리의 직무를 행할 자 와 그 직무 범위에 관한 법률」이 제정될 당시의 초기 특별사법경찰은 삼림, 해사, 전매, 세무 등 특수행정 분야에 관한 범칙 사건만을 담당하였고, 그 수도 10종류에 불과하였다.¹⁸⁾ 현재는 50여 종류에 이르는 특별사법경찰 사무가 있는데, 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에 따른 직무수행자는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째 분류는 법률에서 직접 규정한 경우로 이들은 애초부터 특별사법경찰의 권한을

17) 신승균, 『한국 자치경찰의 특별사법경찰사무 수행에 관한 연구』, 자치경찰연구, 2008, p.7.

18) 정병하 외, 『특별사법경찰 조직의 전문화 방안에 관한 연구』, 한국형사정책연구원, 2009, p.21.

가지고 있는 자라고 해석할 수 있다.

두 번째 분류는 검사장의 지명에 의한 경우로 교도소, 소년원, 산림청, 식품의약품안전처 등 39개 항목에서 그 소속 관서의장의 제청에 의해 그 근무지를 담당하는 지방검찰청 검사장이 지명한 자가 이에 해당한다. 또한 위 법률에 의한 특별사법경찰의 직무 범위는 법률에서 직접 규정한 8개 항목과 검사장 지명에 의한 경우 39개 항목에 대한 그 소속 관서 관할 구역 안에서 발생하는 범죄, 그 소속 관서에 관한 법률에 규정된 범죄를 처리하는 데 있다.

2. 행정과 특별사법경찰과의 관계

행정은 국가 또는 지방자치단체 등 행정주체가 국민의 생명·안전의 확보 등 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민 또는 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 등 다양한 방법으로 국민·주민의 활동에 개입한다.¹⁹⁾ 행정의 한 분야인 경찰은 사회공공의 안녕과 질서를 유지하고 그에 대한 위해를 예방 또는 제거하는 것을 목적으로 하며, 이를 실현하기 위한 수단으로 개인에게 명령하고 강제할 수 있는 다양한 권력적 권한을 가지고 있다.²⁰⁾ 그러나 일반경찰을 제외한 중앙부처 행정기관이나 지방자치단체도 업무수행에 있어서 복합적이고 종합적인 행정사무를 처리하고 있지만 이를 저해하는 행정법 위반 사범에 대한 강력한 규제수단을 가지고 있지 않아 범죄행위를 발견하고도 적절한 제재를 가하지 못하고 있다. 따라서 이를 신속하게 해결하고 사회적 안정을 유지해 나가는 방안으로 행정작용에 수사권을 부여한 특별사법경찰권을 행사하고 있는 것이다.

우리나라에서 특별사법경찰을 운영하는 기관을 보면 법무부, 국방부, 농림부, 환경부, 고용노동부, 국토해양부 등 12개²¹⁾ 소속행정부와 지방자치단체 및 교육기관에서 특별사법경찰을 운영하고 있다. 그 중 제주특별자치도는 2006년 7월 1일 지방자치단체로는 처음으로 자치경찰제도를 운영하면서 특별사법경찰 전담부서를 설치하였다. 이명박 정부에서는 2008년 서울시 민생사법경찰단 설치를 시작으로, 부산시 특별사법경찰과,

19) 김철용, 「행정법」, 고시계사, 2018, p.6.

20) 박균성, 「경찰행정법」, 박영사, 2010 p.5.

21) 박경래 외, 「특사경 전담조직 활성화 방안에 관한 연구」, 한국형사정책연구원, 2012, p.41.

대구시 민생사법경찰과 대전시 민생사법경찰과 세종시 민생사법경찰팀, 경기도 특별사법경찰단, 충남 민생사법경찰팀의 8개 지방자치단체에 특별사법경찰 전담부서를 설치하였다.

이후 2013년 박근혜 정부가 출범하면서 성폭력, 가정폭력, 학교폭력, 불량식품의 사회 4대 악 근절을 위해 특별사법경찰 전담부서 미설치 지역인 광주시, 울산시, 강원도, 충북, 전북, 전남, 경북, 경남의 8개 지역 지방자치단체로 확대 설치하였다. 이중 서울, 인천, 광주, 경기, 충남은 검찰청으로부터 검사를 파견 받아 수사자문을 받음으로써 수사의 전문성을 확보하고 특별사법경찰제도의 활용도를 높이려 하였다. 그러나 박근혜 정부의 사회 4대악 척결 기조에 따라 특별사법경찰 전담부서에 파견하였던 검사는 정부가 바뀌면서 현재 서울을 제외한 광주, 경기, 충남, 인천은 현재 파견된 검사가 검찰청으로 복귀한 상태이다.

중앙부처 소속 특별사법경찰은 철도경찰과 관체청의 경우 관할 및 권한 내에서 일부 형법위반에 대한 수사권을 가지고 있다. 반면 농림수산부와 환경부, 보건복지부 등은 행정법 위반에 대한 수사권한만을 행사할 수 있다. 따라서 각 부처의 행정사무 성격에 따라 특별사법경찰의 수사권한 범위가 다르다. 또한 지방자치단체와 중앙부처 소속 특별사법경찰의 수사권한 행사에서도 차이가 있다. 중앙부처 소속의 특별사법경찰은 국가 단위의 사무를 처리하므로 법률 위반사범에 대하여 비교적 엄중한 단속을 시행하는 편이다. 반면, 지방자치단체 소속의 특별사법경찰은 지방자치단체장이 지역주민 선거에 의하여 선출되므로 지역입주 업체들과의 이해관계에 따라 포폴리즘식의 수사로 흐를 수 있어 강력한 행정 단속을 펼치기에는 여러 가지 장애 요인이 발생한다.²²⁾ 따라서 현실적으로 쉽지 않은 것이 사실이다. 즉 대부분의 행정부처에서 특별사법경찰을 운영하지만 행정환경에 따라 운영이 다양함을 알 수 있다.

3. 경찰과 특별사법경찰과의 관계

검찰이나 국가경찰은 전문 수사기관으로 범법행위를 적발하고 수사하여 범인을 체포한다. 그러나 이러한 수사기관도 행정 범죄를 저지르는 행정 사범들을 단속하거나 범죄에 대한 혐의를 발견하더라도 입증하기에는 관련 분야의 전문성이 떨어져 어려

22) 한국경제, 檢·警보다 무서운 특사경 2만명 시대, news.hankyung.com, 2018. 05. 29.

움을 겪을 수밖에 없다. 이를 해결하기 위해 관련 분야의 행정공무원에게 수사권을 부여한 특별사법경찰제도가 도입된 것이다.

일반사법경찰에 대한 근거 규정은 형사소송법 제196조로 “수사관, 경무관, 총경, 경정, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 검사의 지휘를 받아 수사를 하여야 한다.”고 되어 있고, “경사, 경장, 순경은 사법경찰관리로서 검사 또는 사법경찰관의 지휘를 받아 수사를 보조하여야 한다.”고 되어 있다. 또 “전항에서 규정한 자 이외에 법률로써 사법경찰관리를 정할 수 있다.”고 규정하여 일반사법경찰을 원칙으로 하고 특별사법경찰관리를 별도의 법률로 정할 수 있도록 하고 있다.²³⁾

일반사법경찰과 특별사법경찰의 관계를 보면 양자 간은 수사사무를 수행하면서 서로 독립적으로 운영되며 형사소송법상의 권한에도 차이가 없다. 범죄행위에 대하여 검사의 지휘를 받아 수사할 수 있으며, 피의자 조사, 압수·수색, 영장 신청, 검증 등과 같은 수사상 강제처분을 할 수 있는 법률상 주체가 되는 것이다.

즉 일반사법경찰로서의 모든 권한을 행사할 수 있다. 다만 일반사법경찰은 모든 법률에 대하여 수사 권한을 가지고 있으며 지역적 제한도 없다. 또한 경찰의 범죄수사는 이미 저질러진 범죄행위를 전제로 하므로 경찰처분은 진압적이다. 왜냐하면 이미 이루어진 범죄를 밝혀야하기 때문이다. 반면에 특별사법경찰은 그 행정이 갖는 특별한 행정 목적을 달성하기 위하여 경찰권을 갖는다. 전문분야에 따라 법률적 권한과 범위가 사항적으로, 지역적으로 제한되어 있는 점이 다르다.²⁴⁾

그러나 예외적으로 근로기준법 제105²⁵⁾에 의한 근로감독관과 관세법 제290조²⁶⁾에 의한 관세관에게는 그 범죄의 특수성을 고려하여 전속적 수사권을 부여하고 있다²⁷⁾.

그 외의 특별사법경찰기관의 소관 사항에 대한 일반사법경찰 기관의 직권행사는 배제되는 것은 아니라 경합적으로 수사권을 갖는 경우가 대부분이다.

23) 김찬동 외, 「특별사법경찰제도의 장기발전방안 요약 및 정책 건의」, 서울연구원, 2009, pp.21~22.

24) 황현락, 「우리나라 자치경찰제도 정착을 위한 법 정책적 고찰」, 한국경찰학회보, 2008, p.44.

25) 근로기준법 제105조

이 법이나 그 밖의 노동 관계 법령에 따른 현장조사, 서류의 제출, 심문 등의 수사는 검사와 근로감독관이 전담하여 수행한다.

26) 관세법 제290조

세관공무원은 관세법이 있다고 인정할 때에는 범인, 범죄사실, 및 증거를 조사하여야 한다.

27) 민형동, 특별사법경찰 운영실태 및 개선과제에 관한 소고, 한국민간경비학회보, 2007, p.39.

< 표 2-2 > 일반사법경찰과 특별사법경찰 비교

구분		일반사법경찰	특별사법경찰
공통점	검사의 수사지휘	받음	받음
	형사소송법의 적용	적용	적용
차이점	수사 직무범위의 제한	없음	있음
	지역의 제한	없음	있음
	법률상 단속범위	일반범죄	개별범죄

출처 : 황현락, 「우리나라 자치경찰제도 정착을 위한 법 정책적 고찰」, p.44. 재구성

일반경찰과 특별사법경찰의 사무 경합에 있어서 법률에 규정되어 있는 것은 아니지만 경찰청의 「범죄수사규칙」 제17조, 제18조, 제19조, 제20조, 제21조와 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 법률」 제100조, 「관세법」 제290조의 경찰공무원 원조 조항을 들어 일반사법경찰과 특별사법경찰은 수사사무에 있어서 협력관계를 가지고 있다고 볼 수 있는데 내용은 다음과 같다.

경찰청은 특별사법경찰기관과의 사무 처리에서도 상호 간을 협력관계로 규정하고 있다. 「범죄수사규칙」 제17조에 경찰관은 수사를 위하여 필요한 경우에는 다른 법령에 특별한 규정이 없는 때에만 특별사법경찰관리와 공조를 하여야 한다고 명시하고 있다. 동 규칙 제18조는 경찰관이 특별사법경찰관리의 직무 범위에 속하는 범죄를 먼저 알게 되어 직접 수사하고자 할 때는 경찰관서장의 지휘를 받아 수사하여야 하고, 이 경우에는 해당 특별사법경찰관리와 긴밀히 협조하여야 한다고 규정하고 있다.

다만 동 규칙 제21조의 특별사법경찰관리의 직무 범위에 해당하는 범죄를 수사 중인 경찰관은 해당 사건 수사가 특별사법경찰관리가 행하는 수사와 경합할 때에는 경찰관서장의 지휘를 받아 해당 특별사법경찰관리와 그 수사에 관하여 필요한 사항을 협의하도록 하고 있다.

제주자치경찰의 경우도 제주특별법에 제100조에 국가경찰과 자치경찰의 협조 규정을 두고 있으며 자치경찰 사무의 범위에서 필요한 정보와 기술을 제공하는 등 협조하여야 한다고 하고 있어 양자 간의 관계를 협력관계로 하고 있다.

위에 나열된 규정을 보면, 일반사법경찰과 특별사법경찰은 독립적으로 사무를

수행하며, 범죄를 인지한 기관에서 수사함이 타당하지 않을 때에는 상호간에 협의를 하거나 관할지역 검사의 수사지휘에 의하여 사건을 인계하도록 하고 있다.

즉 일반사법경찰과 특별사법경찰 관계는 비록 독립적이지만 상호 보완적인 관계가 형성될 여지가 충분히 있다 하겠다.

4. 특별사법경찰 논의의 쟁점

우리나라 특별사법경찰이 주로 다루는 영역은 시민들의 일상생활과 매우 밀접한 관련이 있는 식품, 환경, 위생, 보건 등이다.²⁸⁾ 중앙부처와 지방자치단체는 특별사법경찰제도를 운영하며 국민의 건강과 안전에 직접적인 영향을 미치는 분야에 행정권과 수사권을 가지고 있다. 하지만 그 목적에 맞게 운영하지 못하고 있다.²⁹⁾ 현재 특별사법경찰 사무의 문제점은 행정 전문성이 부족하다는 점이 아니라 행정범 단속에 대한 집행력 약화에서 발생된다. 특별사법경찰제도가 효율적으로 운영되기 위해선 행정전문성과 행정범위반 집행력 확보가 동반되어야 한다.

박경래(2012)는 특별사법경찰 활성화 방안에 관한 연구에서 특별사법경찰은 적발한 범죄에 대해 수사를 통해 진실의 발견과 원인 규명이 이루어져야 하지만, 특별사법경찰은 수사관으로서의 기반이 탄탄하지 못하여 실무적인 운영에 문제가 적지 않다고 지적하며 체계적인 지원시스템을 갖추고 이를 조절할 수 있는 종합 컨트롤 타워가 필요하다고 주장하였다. 오병두(2008)는 특별사법경찰제도의 운영의 현실은 전문성과 수사능력의 모순적 상황에 처해 있으며 수사의 미숙과 무관심으로 인해 수사권의 남용가능성보다는 단속에 치중하여 단속 결과를 경찰·경찰에 고발함으로써 특별사법경찰이 가진 수사권을 소극적으로 행사하여 방치한다는 점을 지적하였다. 김종오(2011)는 1956년 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」이 제정되었고, 지금까지 특별사법경찰의 업무는 지속적으로 확대되어왔지만, 2011년까지 62회나 개정되면서 특별사법경찰제도가 운영되는 취지와 목적에 맞게 운영되고 있는지, 범죄 수사를 행하는 데 있어서 효율적인지에 대한 전반적인 평가가 필요하며, 특별사법

28) 신현기, 「특별사법경찰제의 발전과정과 성과에 대한 고찰」, 『자치경찰연구』, 2012, p.5.

29) 정병하, 「특별사법경찰 조직의 전문화 방안에 관한 연구」, 『한국형사정책연구원』, 2009, pp.177-199.

경찰은 소속부서가 다양하고 복잡하기 때문에 교육 훈련을 통해 직무수행에 필요한 지식과 기술을 습득시키고 가치관과 태도를 발전시킬 필요가 있다고 주장하였다.

김용주(2009)는 일반 행정공무원의 행정조사와 특별사법경찰의 수사행위는 국민의 사생활 비밀과 자유라는 기본권을 침해할 수 있으므로 권한의 행사에 있어 정당성을 확보하기 위해서는 합헌적인 법치 행정을 따라야 한다고 주장하였다. 장철영(2018)은 특별사법경찰이 소규모의 담당이나 계 단위로 운영할 경우, 복잡하고 광범위하게 발생하는 행정 사범을 단속하는데, 수사상 한계가 존재하므로 과 단위 이상의 전담부서 설치를 주장하였다.

이훈재(2017), 최은하(2017)는 제주자치경찰의 사무 중 특별사법경찰 활동을 언급하며 그동안 행정공무원이 단속하고 이를 국가경찰에 고발하는 이원적인 형태의 업무처리 과정을 자치경찰로 일원화시킴으로써 효율성을 높이고 있다고 밝히며 자치경찰제도를 전국적으로 실시하여 수사의 전문성을 가진 특별사법경찰관리를 확보하고 수사 권한을 점진적으로 확대하여야 한다고 주장한다.

특별사법경찰제도를 개선을 위해 현재 문제점으로 거론되고 있는 수사의 전문교육 확대, 유관기관과의 정보공유·공조수사 등 네트워크 부재, 수사 장비 부족, 행정업무와 수사업무의 업무 과중 등의 개선방안이 필요함을 기존 연구에서 말하고 있지만 개선된 점을 찾기는 어렵다. 제주특별자치도에서 운영 중인 자치경찰의 특별사법경찰 운영 사례를 참고하여 특별사법경찰의 효율적인 운영방안을 고려해 보는 것도 필요하다.

제2절 자치경찰과 특별사법경찰과의 관계

경찰은 전통적으로 행정경찰과 사법경찰로 구분된다. 행정경찰이란 본래 의미의 경찰로서, 공공의 안녕과 질서의 유지를 위한 경찰행정작용을 말하고, 사법경찰은 사법사무인 범죄의 수사 작용을 수행하는 경찰을 말한다.³⁰⁾ 경찰 기능의 배분에 있어서 일반 사법경찰의 기능은 자치경찰에 배분되어 있지 않다.³¹⁾

30) 홍정선, 「경찰행정법」, 박영사, 2010, p.31.

31) 오재환외, 특별사법경찰관리로서 자치경찰의 역할에 관한 연구, 법학논총, 2017, p7

제주자치경찰에서도 일반경찰기관처럼 조직상 양자를 구분하지 않고 아울러 관장하고 있다. 다만 사법 권한에 있어서 일반경찰기관의 사법경찰(형사소송법 제196조)보다 법률적 권한이 사항적이고, 지역이 제한적인 특별사법경찰(형사소송법 제197조)을 운영하고 있다. 지방자치단체가 자치경찰제를 운영하면서 생활 안전을 위한 순찰, 교통안전의 사무 이외에 특별사법경찰권을 일원화하여 운영하는 것은 지방자치단체의 복합적인 행정업무의 집행력을 높일 수 있고 자치경찰에게도 법적 지위를 공고히 할 수 있다.

제주자치경찰의 특별사법경찰과 행정기관 특별사법경찰을 비교하여 보면 형사소송법상 권한에는 어떠한 차이도 없다. 즉 양자는 모두 검사의 수사지휘를 받고 있으며 피의자 조사, 압수, 수색, 각종 영장 신청 등 사법경찰의 권한을 행사한다. 다만 그 권한의 범위가 사항적·지역적으로 제한되어 있다. 자치경찰의 특별사법경찰과 행정기관 특별사법경찰은 특성상 다른 점은 자치경찰은 행정의 전문정보다는 수사의 전문성을 가지며 법률적으로 주어진 단속분야도 일반 특별사법경찰에 비해 많으며 지역적 제한도 적다. 일반사법경찰의 성격이 강한 것이다. 반면 행정기관의 특별사법경찰은 단속 법률의 단속 분야가 상당히 제한적이고, 단속에 있어서 행정처분의외의 사건은 주로 경찰기관에 수사를 의뢰하고 있어 사법경찰로서의 효율성은 높지 않다.

제주자치경찰의 공무원 계급체계는 경무관, 자치총경, 자치경정, 자치경감, 자치경위는 사법경찰관과 자치경사, 자치경장, 자치순경 등에게는 사법경찰로서 사법경찰권이 자동으로 부여된다. 일반 행정기관의 특별사법경찰은 검사의 지명에 의하여 7급 이상의 사법경찰관과 8급 이하의 사법경찰로 구성되며, 형사소송법 제197조와 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 제5조에 의하여 특별사법경찰관리의 직무와 권한을 가지며, 제주자치경찰이 특별사법경찰권 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제90조 4항³²⁾의

32) 제주특별법 제90조(사무)

자치경찰은 다음 각호의 사무(이하 “자치경찰사무”라 한다)를 처리한다.

1. 주민의 생활안전 활동에 관한사무

가. 생활안전을 위한 순찰 및 시설 운영

나. 주민참여 방법활동의 지원 및 지도

다. 안전사고와 재해·재난 등으로부터의 주민보호

라. 아동·청소년·노인·여성· 등 사회적으로 보호가 필요한 사람의 보호와 가정·학교 폭력 등의 예방

규정에 따라 사법경찰관의 직무를 가진다. 그리고 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 제10조에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무에 대해서 경찰권을 가진다.

앞으로 경찰법개정으로 지방의 국가경찰이 자치단체로 이관되지 않는 이상 자치경찰법에 의해 자치경찰제를 시행한다면 어떤 범위로 어느 정도의 영역까지 할 것인가에 따라 특별사법경찰의 권한이나 위상은 달라진다.

자치경찰의 특별사법경찰 권한 확보는 지방자치단체의 행정업무 단속과 수사를 일원화하고 집행력을 강화하였다. 이는 자칫 기초 생활 질서와 교통통제, 청소년 보호 업무 등에 제한된 경찰권 행사로 국가경찰의 보조원 정도로 인식될 수 있었던 자치경찰에게 보건·환경·위생·산림 등 17여 종의 특별사법경찰 사무를 자치경찰이 직접 수사하여 처리할 수 있도록 권한을 부여한 것이다. 이전과는 사법경찰 기능과 행정경찰 기능의 복합적 수행으로 자치경찰의 업무적 실효성을 확보할 수 있었다는 점에서 시사하는 바가 크다.³³⁾

<표 2-3>은 지금까지 기술했던 국가경찰, 자치경찰, 특별사법경찰의 차이점을 요약한 내용이다.

< 표 2-3 > 국가경찰과 자치경찰, 특별사법경찰의 차이점

구분	형사소송법상 형사사법권한	형정법상 단속권	지역 관할	권력적 기초	권력 주체	사무 성격
국가 경찰	있음 (형사소송법 제196조)	일반적 단속권 (경찰관 직무집행법과 개별법)	전국	국가 권력	국가	국가적 사무

1. 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지와 그 위반행위의 지도·단속
 2. 지역교통활동에 관한 사무
 - 가. 교통안전과 교통소통에 관한 사무
 - 나. 교통법규위반 지도·단속
 - 다. 주민참여 지역교통활동의 지원·지도
 3. 공공시설과 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무
 4. 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무
 5. 「즉결심판에 관한 절차법」 등에 따라 「도로교통법」 또는 「경범죄처벌법」 위반에 따른 통고처분 불이행자 등에 대한 즉결심판 청구 사무
- 33) 신승균, 「한국자치경찰의 특별사법경찰사무 수행에 관한 연구」, 자치경찰연구, 2008, p.27.

제주 자치 경찰	있음 (「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」, 제10조 지검검사장의 지명절차가 필요 없음)	일반적 단속권 (경찰관 직무집행법과 개별법) 제주특별법제96조제1항	지역	지방 자치 권력	지방 자치 단체	지방 사무
특별 사법 경찰	있음 (「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」, 제5조, 제6조 지검검사장 지명이 필요한 경우가 있음)	개별적 단속권 (특사경 해당업무 관련법률)	지역	국가 권력	국가	국가적 사무

출처 : 황현락, “우리나라 자치경찰제도 정착을 위한 법 정책적 고찰(2008)” 재구성

제3절 외국 특별사법경찰제도

1. 독일의 사법경찰³⁴⁾

독일 경찰은 형사소송법상 검사의 수사상 지시(Weisung)를 받는 위치에 있다. 특히 검사협력공무원으로 임명된 사법경찰은 수사상 지시를 따를 의무가 있다.³⁵⁾

이 검사협력공무원은 경찰의 일부 중에서 수사업무를 담당하는 경찰관들(사법경찰의 개념)과 일반 행정관청에서 수사업무를 담당하는 사람들(특별사법경찰의 개념)이 모두 포함되는 개념으로 「경찰임무를 담당하는 관청 및 공무원」(Die Behörden und Beamten des Polizeidienstes)으로 쓰고 있으며, 이에는 경찰 및 경찰공무원뿐 아니라 특별사법경찰의 업무를 담당하는 일반행정관청의 공무원들이 모두 포함되는 것이다.³⁶⁾

34) 본 논문에서 독일은 철도경찰과 수상경찰의 특별사법경찰제외하고 일반사법경찰임을 밝힌다.

35) 김재민, 「주요 국가의 수사체제에 관한 고찰, 경찰학연구」, 2002, p.152.

36) 정웅석, 「일반사법경찰과 특별사법경찰의 관할 경합의 해결방안, 형사법의 신동향 통권」, 2013, pp.259-260.

1) 사법경찰의 수사권

독일의 형사소송법 제160조에는 검사는 범죄에 대한 중요한 의미가 있는 사정에 대하여 수사를 하여야 한다. 이를 위하여 사법보조공무원³⁷⁾을 이용할 수 있으며, 같은 법 제163조에는 경찰기관과 경찰공무원은 모든 수사내용을 지체 없이 검사에게 이송하여야 한다고 명시하고 있어 범죄 수사와 절차수행에 대한 책임은 검사로 하고 있다.³⁸⁾

검사는 수사에 관하여 사법경찰을 지휘 감독할 권한을 가지며, 긴급한 경우 압수, 수색, 신체검사 및 참고인, 감정인, 피의자 등의 소환과 같은 강제 수사권을 행사 할 수 있다. 검사는 하부 수사조직이 없으며, 연방범죄수사청과 주 범죄수사청의 사법경찰의 일부를 검찰보조공무원으로 임명하여 수사를 한다.

검찰보조공무원은 일반경찰과 마찬가지로 임시체포권, 신원조회를 위한 조치권, 신분 확인권을 가지고 있다.³⁹⁾

2) 질서행정관청과 집행경찰

두 기관은 공공의 안녕과 질서유지를 임무로 하므로 공공에 대한 위협의 예방, 진압업무 등을 수행하는 점에서 광의의 경찰개념에 포함된다.⁴⁰⁾

대부분의 주(州)경찰청은 집행경찰 사무만을 담당하고 있는데, 집행경찰은 사법경찰과 보안경찰을 포함한다. 기타의 실질적 특별경찰 사무는 주나 자치단체의 사무를 집행하는 각 소관 행정기관이 담당한다.

질서행정관청(ordnungsbehörde)⁴¹⁾은 질서위반 행위에 대한 수사의 책임을 지고

37) 허일태, 「독일·프랑스의 수사구조를 통해서 본 경찰 수사권의 합리적 배분과 수사권내용」, 『치안정책연구소』, 2004, p12.

검찰의 사법보조공무원에는 연방과 주의 경찰들만 있는 것이 아니라 예컨대 세관 또는 산림행정, 어로행정 및 광산행정의 종사자들도 포함된다.

38) Deutsches Strafprozessgesetz

§ 160

(3) Die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft sollen sich auch auf die Umstände erstrecken, die für die Bestimmung der Rechtsfolgen der Tat von Bedeutung sind. Dazu kann sie sich de Gerichtshilfe bedienen

§ 163

(2) Die Behörden und Beamten des Polizeidienstes übersenden ihre Verhandlungen ohne Verzug der Staatsanwaltschaft. Erscheint die schleunige Vornahme richterlicher Untersuchungshandlungen erforderlich, so kann die Übersendung unmittelbar an das Amtsgericht erfolgen.

39) 허경미, 「경찰학개론」, 『박영사』, 2018, p.286.

40) 안영훈, 「우리나라 특별사법경찰제도의 개선방안 연구」, 『한국지방행정연구원』, 2005, p.157.

있지만, 사안에 따라서 경찰에 사건을 의뢰하며 최근에는 자체 사무 처리를 위해 경찰과 비슷한 법 집행 서비스로 권한을 확대하고 있다. 질서행정관청은 건축, 환경, 산림에 대한 규제업무 외에 건설법, 수도법, 상법 관련 사무 등으로 그 활동영역이 넓어지고 있으며 행위수단으로는 행정행위나 대집행, 벌과금 등의 임무를 수행한다.⁴²⁾

반면 집행경찰(vollzugspolizei)은 국가경찰법에 따라 안전을 수행하는 사무를 수행한다.⁴³⁾ 질서행정관청을 제외한 부분으로 위협의 발생을 방지, 제거하며 신원 조회를 위한 소환조치, 위협방지를 위한 직무 등 직접강제권을 사용하여 임무를 수행한다. 독일은 어원상의 차이에도 불구하고 집행경찰(vollzugspolizei)을 일반 행정관청과 대립하는 용어로 널리 사용하고 있다. 이 집행경찰이 우리나라의 경찰과 개념상 상당한 부분 일치하고 있다.⁴⁴⁾

3) 연방경찰관청

1994년 연방경찰법에 근거하여 설립된 독일 연방경찰은 독일 기본법 제87조 1항에 의해 특정 업무 분야에 대하여 경찰 권한을 가지고 있으며, 2005년 7월 이후 공항, 항만, 국경 등에서 출입국관리업무와 철도상의 경비업무와 통합하여 연방 범죄 수사청⁴⁵⁾이 연방 단위의 경찰이다.⁴⁶⁾ 이중 철도영역만 우리의 특별사법경찰에 해당한다.

이들 조직은 모두 연방내무부(Bundesministerium des Innern)의 소속으로 내무부 장관의 지휘와 책임 하에 있으며, 그 장은 연방내무부 장관에 의해 임명된다.⁴⁷⁾

4) 연방범죄수사국(Bundeskriminalamt)

41) <https://de.wikipedia.org/wiki/Ordnungsbeh%C3%B6rde>

Die Ordnungsbehörde (in Bayern Sicherheitsbehörde genannt) hat, wie die Polizei, die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren (Gefahrenabwehr). Sie wird deshalb auch als Verwaltungspolizei oder als Polizei im materiellen Sinne bezeichnet.

42) <https://de.wikipedia.org/wiki/Ordnungsbehörde>

43) <http://finanzcrash.com/forum/read.php?1,58427,58433>

44) 안영훈, 「우리나라 특별사법경찰제도의 개선방안 연구」, 『한국지방행정연구』, 2005, p.158.

45) 양문승(1998), 「경찰과 교정기관간 범죄정보 유통시스템 구축에 관한 연구」, 『형사정책』, 1998, p.392.

경찰관청간의 공조분야에 있어서 연방과 각주의 경찰기관을 연계시킴은 물론 타 형사사법기관에 대해서도 중앙집중기관 및 정보기관으로서의 역할을 수행한다.

46) <https://germanculture.com.ua/germany-facts/police-agencies-in-germany/>

47) 홍성찬, 「독일과 미국경찰제도 비교법적 연구」, 『건국대학교 사회정책연구소』, 2000, p.2.

연방범죄수사국은 수사국장으로 법률가 출신이 임명되며 계급은 연방검찰총장과 동급이다.⁴⁸⁾ 주 업무는 범죄 정보의 기록을 담당하고 있으며, 법의학 문제, 조사 및 범죄 수사에 대한 주(州)형사 경찰 사무소에 자료를 제공하고 육상경찰의 요청 또는 2개 이상의 주에서 발생한 사건에 대하여만 사건을 다루고 있다.⁴⁹⁾

5) 주 내무부 소속 경찰

독일 경찰제도는 각 주 단위의 국가경찰 제도로 운영되고 있고, 주 내무부장관 밑에 주 경찰이 있다. 주 내무부장관은 주의 최상급경찰관청이며 상급경찰관청은 주 경찰청장이며, 각급 경찰관서는 주 내무부 소속기관으로서, 직무집행에 관하여 주 내무부의 지휘·감독에 복종해야 한다. 주 내무부는 각종 범규명령·행정규칙을 제정한다.⁵⁰⁾

독일 베를린의 주 범죄수사국(Landedskriminalamt)은 조사를 담당하는 5개의 부서와 3개의 지원 부서인 중앙 예방단위(Central Unit for Prevention) 및 직원으로 나누어져 있다. 따라서 행정 업무가 수행될 뿐 아니라 주로 지역 범죄자, 범죄자 집단에 의해 저지른 심각한 범죄 및 범죄에 수행된 최초의 수사도 포함되며 지역형사 경찰관들과 범죄예방활동과 범죄수사의 임무를 수행함에서도 긴밀한 협력 관계를 유지하고 있다.⁵¹⁾

특별경찰은 평상시 다른 업무에 종사하지 않으며, 오직 강력사건이나 긴급한 열장 집행 등 비상한 사태에 대비하여 현장에 출동하는 일을 전담하는 경찰이다. 주로 복잡한 도심지역의 예기치 못한 경찰수요에 대비하기 위하여 설치되며, 주에 따라 그 명칭이 다르다.⁵²⁾

기동경찰(Bereitschaftspolizei)은 연방과 주 정부 사이의 행정협정으로 설립되어, 각 주의 경찰기동대에 대한 근무규칙은 연방에서 제정한다.

기동경찰은 주요 임무는 국가 비상사태 등에의 경찰력 지원, 대형사고, 자연 재해 등에 대한 경찰력을 지원하고, 폭동·시위·스포츠 행사 등 전국적인 긴급

48) 한남현, 「한국의 자치경찰제 도입과 수사권 문제」, 『교정복지연구』, 2006, p.42.

49) https://en.wikipedia.org/wiki/Law_enforcement_in_Germany

50) 한남현, 「한국의 자치경찰제 도입과 수사권문제」, 『교정복지연구 4호』, 2006, p.42.

51) Landedskriminalamt - <https://www.berlin.de/polizei/dienststellen/landeskriminalamt/>

52) 허경미, 「경찰학개론」, 『박영사』, 2018, p.285.

치안 상황 시에 진압경찰의 임무를 수행함으로써 주력 경찰로서 민주주의 체제를 방어한다.

모든 주 경찰(landespolizei)은 주 정부 내무부 장관의 소속하에 있다.

대부분의 주 정부는 경찰본부(landespolizeipräsidium)를 둔다. 이 경찰본부는 관할 지역의 경찰 사무를 지도하고 감독하는 기능을 담당한다. 일부 주 정부의 경찰본부는 자체 조직으로 고속도로순찰대 및 산악경찰대, 수사경찰 등의 전문 집행기관을 두기도 한다.⁵³⁾ 이 중 수상경찰(Wasserschutzpolizei)은 강, 수호의 환경 범죄를 담당하는데 특별사법경찰로 볼 수 있다.

2. 일본의 특별사법경찰

1) 개관

일본의 특별사법경찰에게 주어진 수사권은 특별한 사항에 국한⁵⁴⁾되어 수행되며, 나아가서 수사권의 행사에서도 일반사법경찰(형사소송법 190조⁵⁵⁾)과 다르게 규정된 형태를 보여준다.⁵⁶⁾ 일반사법경찰의 수사권한은 검찰관이 가지는 수사권(검찰청법 제6조⁵⁷⁾)과 동일하며, 그 권한이 아주 막강하기 때문에 특별사법경찰의 수사권은 특정 분야의 공무원이나 전문직 종사자에 한해서만 권한이 주어진다.

형사소송법 제190조는 ‘산림·철도·기타 특별사항에 관하여 사법경찰 직원으로서 직무를 행할 자 및 그 직무의 범위는 따로 법률로 정한다.’라고 규정하여 형사소송법에 의한 사법 경찰권을 행사하는 특별사법경찰기관을 인정하고 있다.⁵⁸⁾ 이것은 특정

53) 허경미, 「경찰학개론」, 『박영사』, 2018, p.285.

54) 이정민외, 수사구조개혁 관련 일본식 형사제도 도입에 관한 연구, 치안정책연구소, 2013, p30.
예외적으로 ‘해상보안관이 수사권 없는 범죄에 대해 수사를 했어도 위 수사를 근거로 검찰관이 공소제기를 했을 때에는 공소제기 절차는 무효라고 할 수 없다.’ 라고 하여 권한이 없는 사무를 특별사법경찰이 수하했다라도 그 수사 결과에 의거하여 검찰관이 공소제기 한 경우, 공소제기 절차를 무효로 할 필요는 없다는 판례가 있다.(東京高判昭和39年月19日,高刑集17卷4号400頁).

55) 형사소송법 제189조

① 경찰관은 각각 다른 법률 또는 국가공안위원회 혹은 도도부현 공안위원회가 정하는 바에 의하여 사법경찰직원으로서 직무를 행한다.

② 사법경찰직원은 범죄가 있다고 사료되는 때에는 범인 및 증거를 수사한다.

56) 신현기, 「특별사법경찰론」, 『법문사』, 2017, pp.94~95.

57) www.e-gov.go.jp

일본 검찰청법 제6조 검찰관은 어떠한 범죄에 대해서도 조사를 할 수 있다

58) 정진환, 『비교경찰제도』, 백산출판사, 2006, p.283.

분야의 전문가이고 일반사범 경찰직원에게는 없는 고도의 전문지식과 기능, 경험이 있기 때문에 경찰관보다도 원활하게 수사할 수 있으며, 특정 전문 분야에 한해서 사범경찰직원으로서의 권한을 부여받는다. 또한 때에 따라서는 합정수사 등 법률에 따라 경찰관보다 강력한 권한을 부여받을 때도 있다.

특별사범경찰직원 중 누구를 사범경찰원 혹은 사범순사로 지정할 지에 관하여는 사범경찰직원등지정응급조치법(司法警察職員等指定応急措置法)⁵⁹⁾ 등 기타 법령에서 정하도록 위임되어 있다.⁶⁰⁾

2) 사범경찰과 특별사범경찰과의 관계

일본은 우리나라와 같이 일반사범경찰도 특별사범경찰 직원의 직무 범위에 속하는 사항에 대해서도 수사를 진행할 수 있도록 제도화되어 있다.⁶¹⁾

일본의 범죄 수사 규범 제50조에는 ‘형소법 제190조 규정에 따라 법률에서 정해진 사범 경찰 직원 또는 그에 준하는 자와의 공조에 관해 공조협정 및 기타 특별히 정한 바가 있을 때는 그 규정에 따르는 것 이외에 이 절의 규정에 의한다.’라고 규정하고 있으며, 범죄 수사 규범 제51조와 제52조의 경우 경찰관이 특별사범경찰 직원 등의 직무 범위에 속하는 범죄를 직접 수사하는 경우에는 해당 특별사범경찰과 긴밀한 연락을 하여야 하고 수사를 위임하는 경우에는 경찰본부장 또는 경찰서장에게 보고하여 그 지휘를 받으면서 신속하게 필요한 수사 자료를 특별사범경찰에게 전달하고 이후에도 수사의 협조를 요청받은 경우에는 가능한 한 이에 응하여 협조하도록 하고 있다.

동 규범 제54조는 수사가 경합할 경우 경찰본부장 또는 경찰서장에게 보고하여 그 지휘를 받으면서 해당 특별사범경찰과 그 수사에 관해 필요한 사항을 협의하도록 하고 있다.

일반사범경찰 직원은 수사권한은 제한이 없기 때문에 특별사범경찰 직원의

59) 1948 년에 제정된 법으로 입법, 철도 그 외에 특별 항목에 대해 사범경찰원으로 직무를 수행해야 하는 자와 그 직무의 범위를 다른 법률에서 특별히 지정하지 않는 한 사범경찰직원과 사범경찰직무를 수행하는 자의 지정 등에 관한 건(1923년 칙령 제 528호)이 정하는 것에 의거한다 는 내용의 법이다.

60) 김찬동 외, 『특별사범경찰제도의 장기발전 방안』, 서울연구원, 2009, p.43.

61) 신현기, 『특별사범경찰론』, 법문사, 2017, pp.98~99.

직무 범위에 속하는 사항에 관해서도 수사를 할 수 있다. 이에 따라 일반사법경찰직원과 특별사법경찰직원 양자 간의 수사권한은 중속됨이 없이 경합적으로 인정하고 있다.

일본 형사소송법(제192조)은 ‘검찰관과 도도부현공안위원회 및 사법경찰 직원은 수사에 관하여 상호 협력하여야 한다.’라고 규정하고 있어 일반사법경찰 직원과 특별사법경찰 직원, 또는 특별사법경찰 직원 간은 상호 협력관계에 있는 것으로 보고 있다.

특별사법경찰직원 중 황궁호위관, 해상보안관, 마약취조관, 자위대의 경무관 등에 대해서는 각각의 근거법규에서 다른 사법경찰 직원과의 협력관계를 명시하고 있으나, 일본 법조계 및 학계에서는 위 규정에 의해 협력관계가 비로소 발생하는 것이 아니라 위 규정들이 상호 협력관계를 확인한 것으로 해석하고 있다. 또한 일본 경찰청과 방위성, 우정성, 해상보안청 간에는 범죄 수사의 공조에 관한 협정이 체결되어 있다.⁶²⁾

특별사법경찰 직원은 총 13종류이며, 대표적으로 마약취조관 해상보안관 형무관 등의 형사시설직원 노동기준감독관등이 직원이 있다. 특별사법경찰관의 인원은 경찰과 비교하면 적으며 그 역할도 한정적 이어서 송치할 수 있는 사건의 수도 제한적이다.

일본의 특별사법경찰직원수는 약 3,300명 규모이며 2014년 일본 법무부가 발표한 통계에 의하면 사법경찰관이 검찰관에게 사건을 송치하는 범죄자 수는 1년에 총 40만 2,265명이고, 이중 특별사법경찰 직원에 의해 송치되는 범죄자의 수는 약 2%에 해당하는 7,903명이다.⁶³⁾ 따라서 범죄 수사는 특별사법경찰보다 일반사법경찰이 더 적극적임을 알 수 있다.

62) 김찬동 외, 『특별사법경찰제도의 장기발전 방안』, 서울연구원, 2009, p.43.

63) <http://www.moj.go.jp/> (法務省)

< 표 2-4 > 특별사법경찰직원의 종류 및 직무의 범위

관 명	근거 법규	직무의 범위
형무소장, 동지소장 및 지명된 직원	형사시설 및 수형자의 처우에 관한 법률 제 290조	형무소의 범죄
영림국서의 직원	사법경찰관리 및 직무를 수행하기 위한 자의 지정에 관한 건 제 3조 4호, 6호, 7호, 14호	국유임야·부분임·공유임야 관행조립·그 임야의 산물 또는 그 임야 혹은 국영엽구의 수렵에 관한 죄
공유임야의 사무를 담당하는 북해도관리로 지명된 자	위의 법률 제 3조 6호, 7호, 8호	북해도의 공유임야, 그 임야의 산물 또는 그 임야에서 수렵에 관한 죄
선장 그 외의 선원	위의 법률 제 6조 1호·2호	선박 내의 범죄
항공호위관	경찰법 제 69조	항공기·어소·어궁·어용저, 행재소 또는 어백소의 범죄, 종묘 또는 황실용 재산에 관한 범죄, 또는 행정계시의 천황·황후·황태후· 또는 황태자의 생명·신체 또는 재산에 관한 죄
수렵 단속사무를 담당하는 도도부현 관리로 지명된 자	조수보호 및 수렵에 관한 법률 제 76조	조수보호 및 수렵에 관한 법률 또는 동법에 의거하여 발하는 성령 또는 도도부현 규칙에 위반하는 죄
노동기준감독관	노동기준법 제 102조	노동기준법위반의 죄
선원노동관	선원기준법 제 102조	노동기준법위반의 죄
해상보안관 및 해상보안관보	해상보안법 제 31조	해상의 범죄
마약단속관 마약단속원	마약단속법 제 54조 5항	마약단속법, 대마단속법, 아편법, 각성제단속법에 위반하는 죄, 형법 제 2편 14장에 정한 죄 또는 마약, 아편, 각성제중독에 의하여 범한 죄
광무감독관	광산보안법 제 49조	광산보안위반죄
어업감독관 및 어업감독관원으로 지명된 자	어업법 제 74조 제 5항	어업에 관한 죄
자위대 경무관 및 경무관보	자위대법 제 96조 1항 동시행령 제 109조	(1) 대원이 범한 범죄 또는 직무에 종사중의 대원에 대한 죄, 그 외에 대원에 관해 대원 이외의 자가 범한 범죄 (2) 자위대가 사용하는 선박·청사·영사 그 외의 시설 내의 범죄 (3) 자위대가 소유하고, 또는 사용하는 시설 또는 물건에 대한 범죄

출처 : 신현기 외, 『비교경찰제도론』, 법문사, 2018, p.181.

3) 수사권의 행사

특별사법경찰 직원의 수사권은 위와 같이 특정 사항 또는 특정의 장소에 한정돼 있다. 즉 사물관할 또는 토지관할의 제약이 있을 뿐만 아니라, 형사소송법이 규정하는 수사방식도 한정되어 있는 경우가 많다. 또한 특별사법경찰 직원의 수사가 인정되는 분야에서도 일반사법경찰 직원의 수사권이 제한되는 것이 아니고 양자의 수사권은 경합적으로 존재한다.⁶⁴⁾

4) 특별사법경찰제도의 운영상 문제점

일본도 우리나라처럼 특별사법경찰 운영에 많은 문제점이 드러나고 있다.

첫째, 일반 행정부서의 특별사법경찰 부재

우리나라와는 달리 지자체 행정부서의 환경, 식품, 원산지, 청소년, 의약품 등 각종 분야를 전문적으로 수사하는 특별사법경찰제도는 없으며, 일반 사법경찰이 수사를 맡고 있다.⁶⁵⁾

후생노동성의 경우 식품 분야의 자격증을 갖춘 자를 식품위생감시원으로 채용하며, 대체로 같은 근무부서에서 보직 이동 없이 근무하여 전문성이 높은 편이지만, 시설 및 식품검사 등 위생상의 지도 권한⁶⁶⁾은 있으나 수사 권한은 없다.

또한 사법기관에서 행정청에 사법 조치 결과를 통보할 의무가 없으므로 행정청에서는 관할지역에서의 식품위생사범에 대한 행정처분 등 조치를 취할 수 없어 벌칙 및 행정처분의 병과가 어려워 수사전문성을 갖춘 특별사법경찰을 배치하거나 수사 결과에 대한 업무 통보가 필요하다.⁶⁷⁾

둘째, 수사능력 한계

일본도 우리나라의 특별사법경찰과 마찬가지로 일반 공무원인 특별사법경찰의 수사사무 처리능력에 한계가 있고 그 실적 또한 저조하다.

일본 돗토리현의 야생동물 보호 및 수렵에 관한 단속 사무를 담당하는 지방자치단체의 특별사법경찰은 사법경찰관의 직무를 수행하고 있음에도 위법행위에 대한 신고를 받고도 구두의 지도로 그치는 부적절한 대응을 하였고, 위법행위에 대한 신고가 있었음에도 수사능력의 부족으로 관계자들에 대한 청취 조사 등을 포함하여 아무런 대응조치를 취하지 않은 사례가 있었다.

이처럼 각 현(縣)의 야생동물보호법 위반 단속 특별사법경찰이 1,127명에 이르지만,

64) 신현기 외, 『비교경찰제도론』, 법문사, 2018, p.180.

65) 부산시, 특별사법경찰제도 효율적 운영을 위한 기관 교류(2017 공무원외여행 결과보고), p.11.

66) 식품위생 상시위반업체에 대한 특별방안

- 식품위생법 위반 행정처분 : 식중독을 일으킨 업체에 대하여 다음연도에 2회 이상 현지도 실시
- 중대한 과실, 사회적 악영향을 미친 경우, 행정처분명령을 따르지 않는 경우, 행정지도 후 개선되지 않는 경우 등 고발 조치 (3년 이하의 징역 또는 3백만 엔 이하의 벌금)

67) 부산시, 「특별사법경찰제도 효율적 운영을 위한 기관 교류」, 공무원외여행 결과보고, 2017, pp.18~19.

1998년부터 5년간 사건송치 실적은 단 5건에 불과하여 수사능력 부재에 대한 개선이 요구되고 있다.

위의 사례는 일반 경찰과 비교하면 특별사법경찰 직원의 수사능력이 많이 부족하고, 특히 처리실적이 미미한 경우는 특별사법경찰 직원의 수사 분야에 대한 관심이나 노력이 거의 없다는 점을 보여준다.⁶⁸⁾

셋째, 기관 간 수사업무의 협력 문제

일본에서는 한국 특별사법경찰과는 달리 일반사법경찰이 특별사법경찰의 수사 권한 사항에 대해 관여가 가능하고 양자 간에 협정도 체결하고 있는 사례들도 있다.

그런데도 실제에서 직접 관여하는 것은 비교적 소극적이라고 알려져 있다. 특별사법경찰 또한 자기 직무상 적발된 사건을 수사하는 과정에 권한을 넘는 사항이 발견되어도 일반사법경찰에 인계하는 경우가 드물며 또한 매우 소극적이라고 알려져 있다. 이러한 경우는 양자 간에 검사 또는 각 기관장 간의 조율이 필요한 중요한 사안이라고 할 수 있다.⁶⁹⁾

넷째, 특별사법경찰의 수사권 비통일성

국세청 감찰관⁷⁰⁾과 같이 특별사법경찰 직원이 아니지만 수사권을 부여받아 준사법경찰의 수사업무를 처리하는 기관이 있고, 우정감찰관처럼 2007년 민영화⁷¹⁾되면서 이러한 수사권한은 일반사법경찰 직원에게 이관되었다. 그러나 우정국이 우정공사로 민영화 이후에도 우정특별사법경찰 직원(공사 직원의 신분은 일반직 국가공무원)이면서도 피의자를 체포할 필요가 있을 때는 일반사법경찰에게 의뢰하는 등 수사 권한이 축소돼 있는 등 특별사법경찰 직원의 수사권에 대한 일관성이 결여되어 있다.⁷²⁾

68) 승재현외, 「특별사법경찰 역량 강화 및 지휘체계 개선방안」, 대검찰청, 2015, pp.72~73.

69) 신현기, 『특별사법경찰론』, 법문사, 2017, p.99~100.

70) 국세청 감찰관

사법경찰직원으로서의 규정은 없으나 그 직무 내용이 입검, 수색, 압수 등 사법경찰권과 유사하고, 특정범죄에 관하여 일차적으로 강제수사권을 행사할 수 있으며 일반사법경찰기관에 대해 협력이나 원조를 구할 수 있는 준사법경찰이다.

71) <https://ja.wikipedia.org/wiki/日本郵政公社>

72) 이정민 외, 「수사구조개혁 관련 일본식 형사제도 도입에 관한 연구」, 치안정책연구소, 2013, p.31.

3. 영국의 특별사법경찰

1) 개관

영국은 철도경찰(British Transport Police), 환경부(Environment Agency), 국세청(HM Revenue and Customs), 통상산업부(Department of trade and industry), 민간원전경찰대(Civil Nuclear Constabulary), 지방자치단체(Local Authorities) 등 여러 행정기관이 그 관련 영역에서 기소권 및 경찰권을 행사하고 있다.

영국 경찰은 행정경찰과 사법경찰의 구분은 없이, 법과 질서를 유지하고 국민의 생명과 재산을 보호하며, 범인을 추적하고 검거하는 외에, 피의자에 대한 기소 여부를 결정(죄 안됨, 혐의없음, 공소권 없음의 경우 자체 종결)하는 임무를 수행한다.⁷³⁾

따라서 ‘특별사법경찰’이라는 통일된 용어도 없고, 다만 ‘중 조직범죄 및 경찰에 관한 법률 2005(the Serious Organised Crime and Police Act 2005)’ 등에서 ‘철도경찰(British Transport Police)’, ‘민간 핵 경찰(Civil Nuclear Constabulary)’, ‘헌병(Ministry of Defence Police)’을 ‘특수경찰(Special Police Forces)’로 유형화하고 해당 법의 적용에 있어서 일반 경찰과 거의 동일하게 취급하고 있다. 그 중 ‘철도경찰’과 ‘원자력경찰⁷⁴⁾’이 우리가 다루는 특별사법경찰과 관련이 있다고 볼 수 있다.⁷⁵⁾

2) 수사권

영국에서 모든 범죄 수사는 원칙적으로 일반사법경찰이 담당하고 있다. 이에 반해 특별사법경찰은 그 소속기관 내의 범죄나 관련 범죄를 아주 제한된 범위 내에서만 수사할 수 있도록 규정하고 있다. 특이한 것은 영국의 경우 1985년에 설립된 국립기소청에서 경찰의 공소 유지권을 인수했다. 그런데도 국립기소청⁷⁶⁾은

73) 안영훈, 「우리나라 특별사법경찰제도의 개선방안 연구」, 한국지방행정연구원, 2005, p.135.

74) <https://namu.wiki/w/>

영국 원자력경찰대는 중앙정부 소속의 경찰조직으로 영국 전역의 모든 핵물질 보관 시설과 그 반경 5km 내에서의 치안유지, 범죄수사, 경비, 핵물질의 이송시 호송 업무를 수행한다.

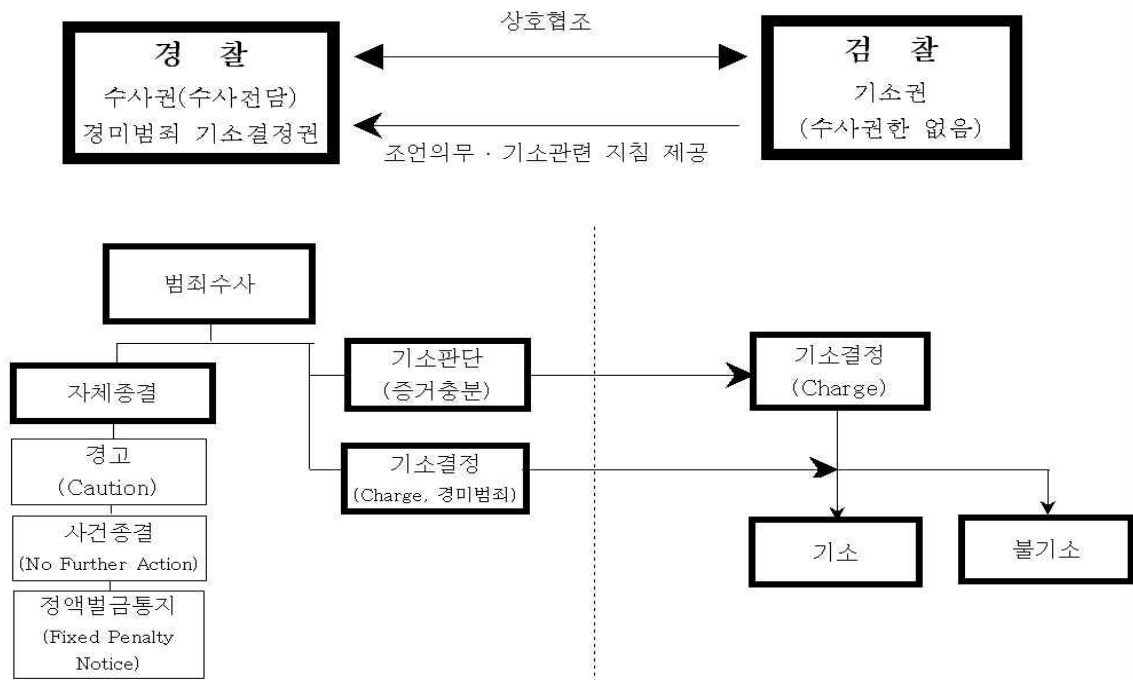
75) 김찬동 외, 「특별사법경찰제도의 장기발전 방안」, 서울연구원, 2009 p.36.

76) 이기수, 영국 국립 기소청 설립이후 경찰과 검찰관계의 변화 연구(2010 치안정책연구소), pp.120~121.

국립기소청(C개주 Prosecution Service) : 왕립형사절차위원회의 권고에 따라 1985년 범죄기소법이 제정되어 기존의 내부부 기소국과 지방경찰청 기소과를 통합·확대한 국립기소청 즉 영국

수사를 주재하거나 혹은 경찰에게 수사를 요구하는 권한을 행사함이 없이 공소 업무만을 담당하고 있다. 예를 들어 영국의 검찰총장은 경찰에게 법률적 조언을 할 수 있지만, 이것이 법적 구속력을 가지지 않는다. 이들 간에는 상호 협력의 관계이지 명령지휘체계가 아니라는 사실이다.⁷⁷⁾

< 표 2-5 > 영국의 형사사건 처리절차(흐름도)



출처: 경찰대학, 「영국 국립기소청 설립이후 경찰과 검찰관계의 변화 연구」, 치안정책연구소, 2010, p.120

3) 영국 검찰과 특별사법경찰관의 관계

우리나라는 형사소송법상 검사가 특정한 형사사건에 대하여 법원의 심판을 구하는 공소제기권을 독점하고 있는 것과 달리, 영국에서는 일반 사법경찰과의 관계에서만 검사가 기소를 전담하고 다른 특별행정 분야에서는 그 담당 공무원들이 수사 및 기소 업무를 수행하고 있다.⁷⁸⁾

검찰이 창설되었다. 그러나 여전히 기소결정권(charge), 피의자 및 참고인 소환(summons), 경미 범죄에 대한 경고처분(cautions) 및 사건종결권(NFA, No Further Action) 등 수사에 관한 모든 권한은 경찰에 그대로 남겨지게 되었다.

77) 신현기, 영국경찰제도의 구조와 특징에 관한 연구(한국유럽행정학회보 2010), p.19.

78) 신현기, 『특별사법경찰론』, 법문사, 2017, p.81.

1985년 검사제도가 본격적으로 도입되기 전까지는 일반 사법경찰 분야에서도 경찰이 그 조직 내에 고용한 변호사를 통하여 기소권까지 행사한 것을 고려하면, 특별행정 분야에서의 위와 같은 기소 업무 실태가 영국에서는 전혀 이상한 것이 아니라고 볼 수 있다.⁷⁹⁾

이후 제정된 범죄 기소법에는 ‘국립기소청은 경찰에 의해 조사된 사건들을 기소하기 위하여 1986년에 만들어졌다(It(CPS) was set up in 1986 to prosecute cases investigated by the police)’라고 규정하여 경찰이 수사의 주체임을 명시하고 있고, 검찰의 기능은 경찰에 의해 수사된 사건을 기소하는 것임을 명확히 하고 있다.⁸⁰⁾ 또한 2003년 경찰의 기소개시권도 검찰로 이관하여 수사·기소를 완전히 분리하고 있다.⁸¹⁾

그러므로 검사는 일반 사법경찰 분야에서도 경찰에 대한 법적 조언, 수사 단계에서의 혐의(charge)의 종류 및 내용 결정에만 관여할 수 있을 뿐 수사의 방법, 내용에 대하여는 전혀 관여할 수 없는바, 기소권까지 가진 특별사법경찰의 수사에 대하여는 지휘나 간섭을 할 수 없다. 다만 검찰과 다른 16개 기소 기관들 사이에 협정을 체결하여, 관련 업무의 효율적인 처리를 도모하고 있다.⁸²⁾

4) 특별사법경찰 집행기관

(1) 환경부(Environment Agency)

환경부는 「2010년 환경허가 규칙」에 근거한 법적 집행 권한을 가지고 있는 점에서 규제기관으로서의 독립성을 확보하고 있으며⁸³⁾, 주 정부의 자체적인 권한과 환경청에서 위임한 주 정부의 프로그램에 의하여 또는 환경청을 대신하여 검사를 수행하는데, 민간검사관(Civil inspectors)들이 검사와 평가를 수행하며 환경청과 주 정부는 환경 범죄수사관들을 두고 있다. 이들은 법 집행관들로 조사업무의 수행에서 경찰권한을 가지고 있으며,⁸⁴⁾ 주로 환경에 대한 오염이나 수로에서의

79) 김찬동 외, 「특별사법경찰제도의 장기발전 방안」, 서울연구원, 2009, p.37.

80) 경찰대학, 「영국 국립기소청 설립이후 경찰과 검찰관계의 변화 연구」, 치안정책연구소, 2010 p.122.

81) 임승빈, 「자치경찰제 도입 방안 연구」, 한국지방자치학회, 2014, p.43.

82) 김찬동 외, 「특별사법경찰제도의 장기발전 방안」, 서울연구원, 2009, p.38.

83) 윤인숙, 「원자력발전소 안전규제의 비교법적 연구-영국-」, 한국법제연구원, 2015, p.24.

84) 김종순 외, 「환경오염행위 감시 단속 활성화 방안 연구」, 한국정책학회, 2012 p.118.

불법적 행위, 밀렵 또는 불법 어업 등을 단속한다.⁸⁵⁾

매해 단속에 대한 목표를 달성하기 위하여 기타 사법권을 가진 기관 특히 국세청(HMRC)이나 일반경찰과 협력하여 문제를 해결하기도 한다.⁸⁶⁾

(2) 보건안전부(HSE, Health and Safety Executive)

영국의 보건안전부는 우리나라의 노동사무소와 유사하며, 근거 규정으로는 'Health and Safety at Work etc 1974 제3조'를 들 수 있다.

여기에서는 행정공무원이 수사 및 기소 업무를 모두 맡아 처리하므로 검찰과 직접적인 관계는 없다고 할 수 있다.⁸⁷⁾

보건안전부의 범죄에 대한 수사와 기소 과정을 보면 증거수집에서부터 기소 승인에 이르기까지 전반적인 수사와 증인 진술과 형사 절차 수사법에 따라 공개를 다루는 재판전(Pre-Trial)과정 그리고 재판(Court Stage)과 항소까지 모든 과정에 관여하고 있다.⁸⁸⁾

(3) 국세 및 관세청(HM Revenue and Customs)

국세청(HMRC)은 2005년 4월에 기존의 국세청(Inland Revenue)과 관세청(HM customs and Excise)을 통합하여 설립되었다.⁸⁹⁾⁹⁰⁾

직원은 국세청장이 임명하며 대상 범죄유형으로는 영국 국경 보호, 탈세, 마약밀수, 돈세탁 등 불법 활동 방지 및 고용주의 최저 임금 지급 의무 감시 등을 들 수 있다.⁹¹⁾

국세검찰청(Revenue and Customs Prosecutions Office)의 기소 업무는 법 집행관이 전담하는데 국립검찰과 비슷한 독립 기소 기관으로 설립되었으나 2010년 국립검찰 내의 새로운 부서로 구성되었다.⁹²⁾

이 검찰청의 직원은 변호사 80명을 포함하여 약 290명에 이르고 있다. 검사와 경찰의 관계는 일반적인 경우와 동일하여 수사에 대하여 구체적 지휘는 하지 못하고 법적 조언을 하는 정도에 그친다고 할 수 있다.⁹³⁾

85) <https://www.met.police.uk/advice/advice-and-information/ec/environment-crime/>

86) https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/725117/Environment_Agency_annual_report_and_accounts_2017_to_2018.pdf

87) 김찬동 외, 「특별사법경찰제도의 장기발전방안」, 서울연구원, 2009, p.38.

88) <http://www.hse.gov.uk/enforce/enforcementguide/index.htm>

89) Commissioners for Revenue and Customs Act 2005 - 국세청의 근거 법률

90) <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/11/contents>

91) <https://www.investopedia.com/terms/h/hm-revenue-and-customs-hmrc.asp>

92) <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C18239>

(4) 철도경찰(British Transport Police)

철도경찰의 근거 규정으로는 'Railways and Transport Safety Act 2003'을 들 수 있고, 수사권 외에 기소권까지 보유하고(같은 법 32조) 있다.

철도경찰 직원은 현재 3,069명의 철도경찰관과 362명의 경찰보조원, 300명의 특별경찰이 있다. 철도경찰의 일반경찰관(Police Constables)은 역과 열차에서 정기순찰을 하며 범죄예방 및 단속 활동을 하고, 특별경찰(Special Constables)은 자원의 형태로 임용이 되며 일반 철도경찰과 같은 권한을 가지고 있다. 경찰보조원(police community police staff support officers)은 경찰관과 함께 철도순찰을 하며, 관할 내 금지구역에서 술을 마시거나 담배를 피우는 행위에 대하여 제재를 가하거나 압수를 할 수 있고, 특정 상황에서 용의자를 억류할 수 있는 권한을 가지고 있다.⁹⁴⁾

4. 미국의 특별사법경찰

1) 미국 특별사법경찰의 개관

미국에서는 경찰의 기능과 관련된 사법경찰·행정경찰의 개념은 찾아보기 어려운 것이 현실이다. 그러나 실질적으로 사법경찰 역할을 맡은 상당수 연방법집행기관이 조직적·기능적으로 완전히 독립되어 있을 뿐만 아니라, 대다수 주에서도 주 경찰청 산하에 독립적으로 운영되는 수사국을 두거나 주 법무부 산하에 별도로 수사기관을 설치한 경우가 많다.

시·군 등도 조직적으로 통합되어 있다고 하더라도 실제로 범죄 수사 등 사법 사무는 별도로 분리되어 운영되는 경우가 많기 때문에 사법경찰과 행정경찰이라는 개념을 사용하지 않고 있다는 이유만으로 사법경찰과 행정경찰이 분리되지 않고 통합·운영되고 있다고 할 수는 없다.⁹⁵⁾ 경찰관(police officer) 외에도 더욱 넓은 의미에서 법집행기관(Law enforcement agency)⁹⁶⁾의 소속 공무원이 수사권 등

93) 신현기, 『특별사법경찰론』, 법문사, 2017 p.82.

94) http://www.btp.police.uk/about_us/our_vision,_mission_and_values.aspx

95) 이정희, 「미국의 사법경찰과 행정경찰의 분리」, 검찰청, 2007 p.1.

96) <http://www.bjs.gov/index.cfmy=tp&tid=74>

2008년까지 1,700 개 이상의 주 및 지방의 특별한 지리적 관할 구역에 법집행기관이 있으며, 이 기관들에 57,000 명의 직원을 포함하여 풀 타임 근무로 약 9 만 명의 직원이 상주하고 있다.

사법 경찰권을 행사할 수 있는 권한을 갖고 있기 때문이다.

이는 우리나라의 특별사법경찰 관리의 개념과 일치되는 것으로 볼 수 있다. 따라서 일반경찰관, 보안관 등 정부의 경찰관을 제외한 일반 법집행기관의 특정한 법 집행 공무원을 특별사법경찰 관리로 이해할 수 있다.⁹⁷⁾

2) 미국 특별사법경찰의 권한

(1) 수사권

법집행 기관은 수사 활동에 있어 엄격한 법적 절차를 준수해야 하며 법이 부여한 범위 내에서 권한을 행사하여야 한다. 연방 증거법(Federal Rules of Evidence)과 수정헌법 제4조에서 법집행 활동을 규정하고 있는데 체포, 압수, 수색과 증인 신문권 등 강제권을 발동 할 수 있고 조사권(Investigation and enforcement) 행사를 위한 권한으로 감사, 수사, 탐문, 체포, 위법사항에 대한 제재권이 있다.⁹⁸⁾

(2) 특별사법경찰의 강제권한

미국의 법원 출두명령 및 소환장 경우를 들여다보면 다음과 같다. 즉 그들의 행정절차법 제555조 c, d에 따라서 행정기관의 법 집행자들에게는 규제행위의 집행을 위해 강제권이 부여되고 있다. 그리고 그 강제권으로 법원 출두명령권이나 소환장의 발부권한을 부여하고 있다.⁹⁹⁾

(3) 주 소속 특별사법경찰

각 주에서 임명한 보안관(Peace Officer, Ranger)이 일반경찰의 업무를 대신하는 특별사법경찰관리제도를 운영하고 있다. 주요 분야는 농촌 또는 경찰이 없는 지역에 근무하면서 시민의 재산과 평화를 지키고 법령의 준수를 업무를 수행하고 있는 부 보안관(Deputy Sheriff)과 주지사가 선임하는 철도회사의 철도를 지키는

97) 김찬동 외, 특별사법경찰제도의 장기발전방안, 서울연구원, 2009, p.31.

98) 윤민우 외, 「미국 수사기관과 정보기관의 법집행 및 정보활동에 대한 사례연구」, 가천대 법학 연구소, 2015, p.81.

99) 신현기, 「특별사법경찰론」, 법문사, 2017, p.75.

철도공안이 있다. 세금 관련 수사권을 가진 세무조사원과 공공안전부에 근무하는 마약조사원 그리고 자연 광물을 보존하기 위한 자연자원부 소속의 공원 보안관 (Park Officer)이 업무를 수행하고 있다. 이외에도 삼림보안관(Forest Officer), 환경보호관(Preserve Officer), 병원 보안관, 공공재단 보안관, 주립대학교 보안관, 회계감사 조사관, 고속도로 순찰대(Highway patrol) 등이 있다.¹⁰⁰⁾

(4) 연방기관 소속 특별사법경찰

연방기관도 기관마다 다양한 특별사법경찰을 운용하고 있다. 연방 식품의약청 (FDA), 연방수사국, 연방수사국(FBI), 우정국, 비밀정보국(Secret Service), 법무부 산하 마약수사국(DEA), 법원사무국, 연방보안관실, 국립공원관리국, 알코올·담배·무기국(ATF), 야생 동물 보호국, 산림국 등의 법집행공무원도 연방헌법에서 부여된 권한 내에서 특정범죄에 대한 특별사법경찰 관리의 권한¹⁰¹⁾을 행사하고 있다.

(1) 연방 식품의약청(U.S. Food and Drug Administration) 범죄수사국(Office of Criminal Investigation)

가. 연방 식품의약청 내 범죄수사국 설립 이전과 이후

식품 및 의약품 관련 법률을 효율적으로 집행하기 위해 1992년 설립된 연방 식약청 산하 범죄수사국은 해당 법률의 형법적 위반사항의 수사 및 연방 및 주 사법체계에 따른 성공적인 기소를 위한 효율적인 증거 수집을 목적으로 수행하는 기관이다.¹⁰²⁾

연방 식품의약청 내 범죄수사국이 설립되기 이전의 수사체계는 매우 비효율적이었다. 현장 조사관이 위법사항을 발견하면 식약청 내에 설치된 임시위원회의 허가를 받고 허가가 나면 식약청법무팀(Office of Chief Counsel, OCC)으로 사건이 이첩되고 향후 연방법무부(OCL, Department of Justice)로 송부된다.

100) 김찬동 외, 「특별사법경찰제도의 장기발전방안」, 서울연구원, 2009, p.33.

101) 최진욱 외, 「미국의 경찰제도와 국방 법집행기관에 관한 연구」, 자치경찰연구, 2015, p.45.

특별수사관의 권한

(1) 미국 50개 주 및 미국령 전역의 연방수사권 보유(총기휴대 허가)

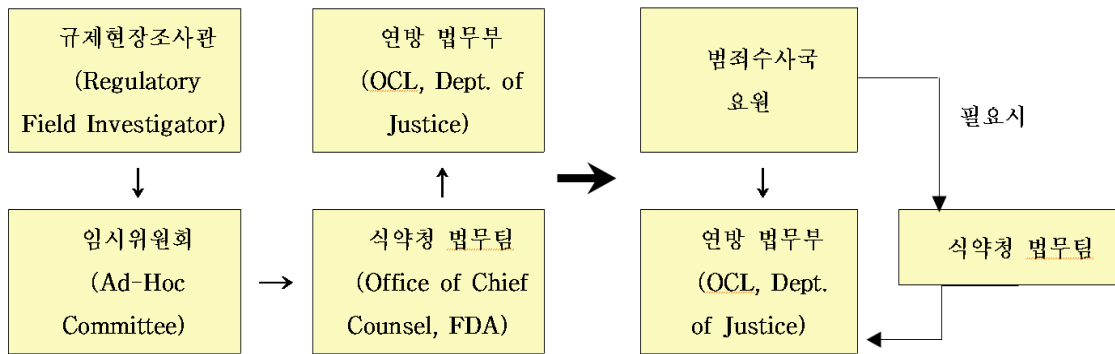
(2) 연방법원이 발부한 영장 및 관련 기타 절차를 집행

(3) 현행범인 경우 중대범죄를 범하였거나 범할 것 이라고 예상되는 상당한 이유가 있는 경우에는 영장 없이 체포

102) 한국형사정책연구원, 외국의 특별사법경찰제도 운용실태에 관한 연구-미국과 프랑스-(2009), p.12.

이 체계는 혐의자가 기소되기까지 상당한 시간이 소요되고, 현장 조사관의 신속하고 치밀한 업무처리가 부족하다는 점에서 비판을 받았다. 이후 범죄수사국이 설립된 이후에는 임시위원회 단계를 부분 생략하여 시간적인 지연을 감소하였고 범죄수사국이 직접 법무부와 협력하는 관계가 구축되었다.¹⁰³⁾

< 그림 2-1 > 범죄수사국 설립 이전 체계 설립 이후



출처 : 한국형사정책연구원 외국의 특별사법경찰제도(2009), p.18~19

나. 자격 및 임명¹⁰⁴⁾

1992년에 설립되었지만, 범죄수사국이 기능상 완성도를 어느 정도 갖추기까지는 어느 정도 적응 기간이 필요했다. 전통적인 범죄 수사의 기능과 행정 전문성이 동시에 갖춘 수사요원의 채용에 있어서 초기의 특징적인 점은 주로 다른 연방 정부의 법 집행관들을 중심으로 이루어졌다는 점이다. 범죄수사국 설립 초기에는 전문성이 중심이 된 연방 식약청 소속 소비자 안전 담당관 (FDA Consumer Safety Officers)을 중심으로 전직이 이루어졌고, 산업체와 정부 기관에 대한 자문과 정책의 제시, 규제방안의 입법과 집행에 탁월한 업무 능력을 보였다.

그러나 범죄수사와는 다소 거리가 있어 법 위반자의 수사 및 단속에는 비효율적이라는 점에서 이후 채용정책의 변화가 이루어졌고 이후 법 집행과 범죄 수사에

103) 한국형사정책연구원, 외국의 특별사법경찰제도 운용실태에 관한 연구-미국과 프랑스-(2009), pp.17.~18.

104) 한국형사정책연구원, 「외국의 특별사법경찰제도 운용실태에 관한 연구-미국과 프랑스-」, 2009, p.14.

능통한 요원들의 채용 위주로 전환되면서 일반적인 수사업무와 관련이 있는 다른 연방기관의 요원들을 채용하기 시작했다.

현재 이와 같은 경력의 범죄수사국 수사요원들은 전체 연방법집행관으로서의 활동경력이 평균 12년 6개월, 수사요원들의 관리책임자는 평균 22년으로 매우 경험 있는 수사관으로 구성되어 있어 우리의 특별사법경찰제도와 다른 면모를 보인다.

또한, 효율적 수사업무를 위해 범죄수사국은 수사분석관, 기술장비 특수전문가, 컴퓨터 과학수사관 등을 별도 채용하여 수사국 특수요원들의 수사를 측면에서 지원하도록 하고 있다.

(2) 연방수사국(FBI)

FBI는 미국 법무부의 중요한 수사조직이다. 그 임무를 수행하기 위해서 연방정부가 관할권을 가지고 있거나 가지게 될 형사 및 민사문제에 관한 사실관계를 수집·보고하고, 증인을 찾아내며 증거를 확보한다.¹⁰⁵⁾

중앙정보국(CIA)과 달리 법집행기관을 가지고 있으며, 미국 주요 도시에 56지구와 400개의 지방도시에 현장 사무소를 운영하며 공안 관련 정보수집, 연방범죄 수사, 범인체포, 지방정부 경찰관에 대한 교육 훈련을 한다.

지방 및 주 경찰과의 관계는 범인체포를 위해 지역 경찰관과 협력관계를 유지하며 이러한 결과로 다수의 FBI 요원들은 최초 근무를 지방경찰로 시작한다. FBI 요원들은 이후 지역경찰로 근무하는 경우도 있다.¹⁰⁶⁾

(3) 연방공원경찰청(U.S. Park Police)

연방공원경찰의 신문을 가진 연방공원경찰청(U.S. Park Police)은 워싱턴 DC에 본사를 두고 있으며, 미국 산림청 법집행 및 수사부(LEI)는 미국 정부의 연방법집행기관으로 국가 산림 및 자원을 관할하는 연방 법률 및 규정의 집행을 담당한다. 모든 법 집행관과 특수 요원은 연방 법률집행 교육센터(FLETC)를 통해 교육을 받으며, 운영은 다음의 두 가지 기능 영역으로 나뉜다.

- 법 집행 : 획일화되고 가시성이 높은 법 집행

105) 백승민, 「미국 FBI 제도에 관한 연구」, 대검찰청, 2005, p.29.

106) <https://www.fbijobs.gov/>

· 수사 : 재산, 방문객 및 직원에 대한 범죄를 조사하는 특수 요원

제복 차림의 법 집행관은 국가 삼림지 및 자원을 관할하는 연방 법률 및 규정을 시행하고 또한 국가 산림 지대에 대한 일부 또는 모든 주법을 시행하며, 이들의 임무는 체포, 수색 영장, 보고서 작성 및 법정에서 한 증언이 있으나 업무의 주요 초점은 천연자원 보호, 산림 서비스 직원 보호 및 방문객 보호이다.

수사부의 특수 요원은 미국 법에 따라 산림청 또는 다른 주의 형사 및 행정 규정 위반 가능성에 대한 조사를 계획하고 수행하는 범죄 수사관으로 복잡한 범죄 수사를 수행하며 미국 법무부에 기소할 경우를 제시하고 조사 보고서를 작성한다.¹⁰⁷⁾

(4) 연방의회경찰(U.S. Capital Police)

미국에서 1828년 연방의회경찰이 창설되었고 이들은 연방정부의 건물이나 의회의 경비, 상하원 및 정치인 가족들에 대한 요인 보호, 연방 재산의 확보와 보호를 위한 범죄 퇴치, 수사 활동, 교통정리를 비롯해 의사당 주변에서 개별적인 안전 보호 활동도 펼치면서 오늘에 이르고 있다.¹⁰⁸⁾

5. 프랑스의 특별사법경찰

1) 개관

프랑스의 경찰조직에 속하지 않은 행정공무원의 경우도 해당 분야의 행정과 관련 되는 범죄에 사실상 사법 경찰권을 보유하고 있다. 이러한 이유로 특별사법경찰 관리는 사법경찰조직의 구성원으로 엄연하게 분류된다.¹⁰⁹⁾ 그러나 이에 대한 프랑스 형사소송법에 특별사법경찰에 대하여 독립된 법률로써 정한다는 규정이 없고, 다만 형사소송법상 인정하는 경우와 특별법이 인정하는 경우가 있는데 형사소송법상 인정하는 경우는 농업부의 수도, 산림공무원과 자치행정에 속하는 산림감시원에 대하여 사법경찰관의 자격을 인정하고 있다. 특별법이 인정하는 경우는 세무 공무원·근로감독관·체신공무원·철도공무원·공정거래 및 소비자 보호국 공무원·증권거래위원회

107) [https://en.wikipedia.org/wiki/United States Forest Service](https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Forest_Service)

108) 신현기, 『특별사법경찰론』, 법문사, 2017, p.78.

109) 신현기, 『특별사법경찰론』, 법문사, 2017, p.85.

공무원·시청각통제공무원·고고학 발굴공무원·산림공무원·수상낚시 통제공무원 등은 법률이 정한 제한된 조건에서 사법경찰의 권한을 행사한다.¹¹⁰⁾

프랑스의 특별사법경찰은 강제처분 권한을 거의 갖지 못한 채 특별법에서 때로는 특정한 조사권(pouvoirs d'investigation)만 부여하는 경우가 있으며, 따라서 특정 권한을 부여받는 특별사법경찰관은 법률이 정하는 제한적인 절차를 반드시 준수해서 조사 또는 수사를 수행해야 할 의무가 발생한다.¹¹¹⁾

따라서 프랑스의 특별사법경찰은 우리 법과 달리 강제처분 권한을 거의 갖지 못한 채 조서작성 및 그 조서의 검찰 송부로서 그의 임무는 완료된다.¹¹²⁾¹¹³⁾

2) 특별사법경찰 제도상 특징

(1) 검사에 의한 일원화된 지휘, 감독

프랑스는 일반사법경찰과 특별사법경찰 모두 검사가 지휘, 감독하도록 일원화된 체계를 가지고 있다. 그 이유는 사법경찰권이 원래 사법관으로부터 위임된 사법권이고 일반사법경찰도 경찰, 헌병경찰, 지방경찰이 복합적으로 행사하고 있는 관계로 그 지휘 및 감독체계의 일원화를 통해 효과적인 사법적 통제를 위한 것으로 보인다.¹¹⁴⁾

(2) 특별사법경찰로서 각 법률상 개별적 특징

프랑스 특별사법경찰은 특정한 권한을 부여받게 되는 동시에 어디까지나 법률이 정하는 범위 내에서 어느 정도 제한적인 절차를 준수하면서 수사과 조사 등을 진행해 나가야 하는 의무를 지게 된다.

형사소송법 제28조에 따라서 특별사법경찰을 특별히 제한된 장소의 방문 시 판사나 검사의 수색영장을 의무적으로 지참하고 수색이 가능한 범위 내에서 제한적 수색권을 가지며 사법경찰관의 입회하에서만 수색 활동이 가능하다는 것 등이 대표적이다.¹¹⁵⁾

110) 박창호 외, 『비교수사제도론-한국수사구조의 개혁을 향한 기초연구-』, 박영사, 2005, pp.80~81.

111) 안영훈, 『우리나라 특별사법경찰제도의 개선방안 연구』, 한국지방행정연구원, 2005, p.101.

112) 신현기, 『특별사법경찰론』, 법문사, 2017, p.86.

113) 김찬동 외, 『특별사법경찰제도의 장기발전방안』, 서울연구원, 2009, p.39.

114) 정병하 외, 『특별사법경찰 조직의 전문화 방안에 관한 연구』, 한국형사정책연구원, 2009, p.89.

115) 신현기, 『특별사법경찰론』, 법문사, 2017, p.86.

(3) 특별사법경찰을 통한 전문 분야 강화

특별사법경찰은 일반사법경찰이 수사하기에 그 역량이 충분하지 않은 전문 분야의 범죄를 해당 행정기관 공무원이 특별사법경찰로서 직접 수사하여 이에 효과적으로 대처하고자 하는 목적이 크다.

특히 1990년 이후 세계화가 가속되고 금융 자유화가 급속히 진행됨에 따라 공무원이 금융경제 범죄에 대해 더욱 효과적이고 전문적으로 대처할 것이 요구되어 1999년 6월 23일 세관사법경찰(douane judiciaire)을 창설하였다. 이후 특별광역법원 등과 연계하여 자금세탁, 밀수 등 전문분야의 수사에 크게 기여하고 있다.¹¹⁶⁾

(4) 엄격한 자격요건

특별사법경찰이 되기 위하여 해당 분야에서 일정 기간 이상 근무한 경력이 있어야 하고 별도의 자격시험에 합격하도록 한 경우¹¹⁷⁾가 많다. 엄격한 자격요건을 요구하는 이유는 특별사법경찰 관리가 해당 분야의 전문성을 충분히 갖고 있어야 함은 물론 사법경찰로서의 직무를 수행하면서 필요한 형사소송법 등 이론과 실무지식을 겸비하도록 함으로써 효율적인 전문분야 수사 및 인권침해 방지 효과를 거두기 위함이다.¹¹⁸⁾

3) 지방자치단체의 특별사법경찰관리

(1) 시장

프랑스에서 자치경찰의 사법경찰권 행사는 검사의 지휘하에 범죄 수사 및 감시, 안전 보호, 그리고 규제가 사법경찰권에 관련되어 유지되고 있다. 무엇보다 행정 경찰권은 시장에게 주어져 행해지고 있다. 이는 두 가지인데 하나는 규제적인 사항에 관한 것과 다른 하나는 범죄 예방적인 사항에 관한 것이다.¹¹⁹⁾ 시장은 시장(경찰)령으로 자치경찰 임무 수행을 위한 (행정)경찰권을 발하여 조치를 취할 수 있다.¹²⁰⁾

116) 정병하 외, 「특별사법경찰 조직의 전문화 방안에 관한 연구」, 한국형사정책연구원, 2009, p.90.

117) <https://justice.ooreka.fr/astuce/voir/547159/douane-judiciaire>

세관사법경찰의 경우 공무원으로서 해당 분야에서 2년 이상 근무한 경력이 있어야 한다. 또한 법무부장관과 관세청 소관 중앙행정부처가 공동으로 주관하는 자격시험에 합격하며, 1년의 전문연수과정을 이수하여야 한다.

118) 한국형사정책연구원, 「외국의 특별사법경찰제도 운용실태에 관한 연구-미국과 프랑스-」, 2009, p.129.

119) 임승빈 외, 「자치경찰제 도입 방안 연구」, 한국지방자치학회, 2014, p.128.

(2) 지방공무원 중 특별사법경찰관리의 지위를 부여받는 전문직렬

지방공무원 중 차량의 불법 주차단속과 주정차감시 등의 임무를 수행하는 주차 단속 공무원은 도로법 제259-1조에 근거하여 특별사법경찰권을 부여받았다.

공용도로 감시공무원 겸 교통통제 담당공무원(agent de la surveillance de l'arret et de stationnement des vehicules)은 주차위반 범죄, 공용도로 상에서의 범죄행위 등에 대해 단속을 할 수 있다(도로법, Code de la route, 제250-1조).

이들은 경찰관의 신분은 아니지만, 검찰로부터 교통질서 위반 단속권을 인증 받고 경찰 직무에 대한 선서를 거쳐 관할 시 공무원으로서 업무를 수행한다.

이외에도 지방 세무관청(services fiscaux) 등 여러 기관에 속하는 지방공무원들도 사법 경찰권을 부여받고 있다.¹²¹⁾

5. 소결

외국의 특별사법경찰제도는 그 나라의 특성에 따라 조금씩 다르게 정의되고 있다. 이를 살펴보면 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째 우리나라와 일본처럼 법률로 특별사법경찰을 규정하는 나라가 있다.

둘째, 프랑스나 미국처럼 특별사법경찰제도에 대한 별도의 법률이 없이 특별법에 다양한 방식으로 규정하는 나라도 있다.

우리나라나 일본, 프랑스는 특별사법경찰을 활발하게 운영하는 반면, 독일처럼 사법경찰제도만 운영되고 특별사법경찰제도 자체가 발달되어 있지 않은 경우도 있다.

영국은 관련법에서 개별적으로 특별사법경찰의 사무범위와 권한을 규정하고 있었고, 미국은 행정기관에서 순수경찰은 아니지만 일련의 법집행을 행사하는 공무원을 특별사법경찰이라고 정의하고 있어 각 나라마다 특별사법경찰을 규율하는 법적 토대나 운영 방식에 우리나라와 비슷한 점도 있었지만 몇 가지 다른 특징도 볼 수 있었다.

이를 통하여 시사점을 찾아보면 다음과 같다.

120) 안영훈, 「우리나라 특별사법경찰제도의 개선방안 연구」, 한국지방행정연구원, 2005, p.105.

121) 김찬동 외, 「특별사법경찰제도의 장기발전방안」, 서울연구원, 2009, pp.41~42.

① 독일, 일본, 영국, 미국, 프랑스의 제도적 의의와 특징을 몇 가지 살펴보면, 우선 검찰과 특별사법경찰의 관계에서 우리나라처럼 검찰이 특별사법경찰에 대한 절대적 우위의 상명·하복 식 지휘·명령권을 보장받는 경우는 없었다.

미국과 영국은 특별사법경찰을 포함한 일부 사법경찰에 대하여 일정 부분 수사 관여만 허용하고 나머지 수사에 대한 방법은 물론 기소권까지 주고 있다.

독일의 특별사법경찰은 형사소송법에 근거해 모든 경찰이 직접 수사를 진행할 수 있고, 프랑스는 검사가 특별사법경찰에 대한 지휘·감독권을 가지고 있으나 특별사법경찰 자체가 경미한 특정범죄의 인지를 위한 최소한의 권한만을 가지고 있고, 수색을 위해서는 관할 지방법원으로부터 허가를 받도록 규정하여 검사의 수사권에 제한을 두었다.

일본은 검사가 법률에 따라서 특별사법경찰의 지휘·감독권을 가지고 있지만 특별사법경찰의 사무 범위가 우리나라에 비해 제한적으로 운영되고 있다.

특별사법경찰관의 임용에서도 우리나라의 특별사법경찰은 기관 내의 일반 공무원 중에서 수사권을 부여하고 있다. 일반사법경찰과 같은 권한과 규정을 가지고 있지만, 수사업무의 능력 부재로 수사 사무를 수행할 능력이 떨어져 특별사법경찰로서의 사무를 제대로 수행해 내지 못하고 있다.

② 영·미법계 국가와 대륙법계 국가는 전문직 공무원제를 기본적으로 채용하기 때문에 특별사법경찰권을 소지할 수 있는 공무원은 공무담임권을 갖고 평생직으로 전문직에 종사하고 있어서 순환보직제보다 훨씬 전문성이 담보될 수 있다.

이러한 수사의 전문성을 확보하기 위해 미국의 경우 식약청(FDA)의 전문공무원이 특별사법경찰의 역할인 법 집행관이 되었으나 범죄 수사의 비효율성으로 채용정책을 바꿔 수사경력이 있는 수사관들로 채용하여 수사업무에 대한 효율성을 높이고 있다.

일본 근로감독관의 특별사법경찰은 관계기관에서 당해 특별사법경찰 업무만 수행하도록 선발하고 있다. 프랑스는 세관사법경찰의 경우 특별사법경찰이 되기 위해서는 세관사법경찰 소속으로 사법경찰업무를 담당할 수 있는 직위에 있어야 하고, 파견 검사의 임명요청으로 고등검사장이 임명해야 하는 전문

수사관의 자격을 갖추도록 하여 수사관의 전문성을 확보하도록 하고 있다.

③ 일본 지자체의 환경, 식품, 원산지, 청소년 분야 관련 행정부서에는 우리나라에 있는 지자체 행정부서의 특별사법경찰이 없어 일반사법경찰이 그에 대한 위반행위를 단속하나 관련 사건에 대하여는 소극적이어서 자치단체 특별사법경찰의 필요성은 논의하고 있다. 그러나 일본은 낮은 범죄 발생률과 높은 범죄 검거율로 비교적 안정된 치안율을 확보하고 있어 특별사법경찰에 대한 의존도는 낮은 편이다.

우리나라 자치경찰 전국 운영 확대 시 특별사법경찰 운영방안에 외국의 사례처럼 수사 전문 인력 확보, 사법경찰과 특별사법경찰의 사무 경계 구분 및 배분, 유관 기관과의 업무협조 방안 등에 있어서 몇 가지 참고 사례가 있었다.

자치경찰 특별사법경찰 수사 전문 인력 확보 방안에서 선진국 특별사법경찰 운영 방식의 해결방안을 일부분 기대 할 수 있었다. 국가경찰이 수행하기 어려운 사무인 자치단체의 특별사법경찰 사무를 전문화하기 위해서 국가경찰에서 경력직 수사관의 채용, 순환보직제가 아닌 장기 근무가 보장되는 전문수사관 양성과 특정직 자격 소지자에 한정된 특별사법경찰 채용, 다년 이상 수사부서에서 근무하였던 경력자 특별 채용 등 여러 가지 방안으로 수사 전문성의 문제를 해결하고 있었다.

선진국 대부분은 일반사법경찰과 특별사법경찰의 사무중복에도 대부분 일반경찰을 중심으로 수행하고 있어 사법경찰기관을 중심으로 범죄단속에 유기적인 협력체계를 갖추고 있었다. 반면 우리나라의 경우처럼 수사업무 유관기관과 업무체계가 제대로 갖추어지지 않아 상시적인 범죄예방 및 단속에 어려움을 겪고 있어 이와 관련된 활성화 방안이 필요하다.

제3장 우리나라 특별사법경찰 운영 분석

제1절 특별사법경찰의 설치 목적과 시행과정

1. 특별사법경찰제도의 연혁

우리나라에 특별사법경찰제도가 도입되는 데 있어서 그 역사적 토대가 되었던 것은 1910년 국권 피탈 이후다. 즉 1924년 5월 31일로 거슬러 올라간다. 그 근거는 일제강점기였던 당시에 조선총독부령 제33호로 이른바 「사법경찰관리의 직무를 행할 자 및 그 직무의 범위」였다.¹²²⁾ 이는 20년 후인 1944년 7월 1일 조선총독부령 제265호로 최종 개정된 사법경찰관리의 직무를 행할 자 및 그 직무의 범위 규정의 밑거름이 되었다.¹²³⁾

이 당시 총독부령에 따라 사법경찰관리의 직무를 행할 자는 다음과 같은 사람들이었다.¹²⁴⁾

- ① 조선의 감옥 또는 분감의 장이 아닌 조선총독부 전속보 및 간수장
- ② 조선총독부 임업시험장의 시험림보호의 사무에 종사하는 조선총독부 임업 시험장 기사·속 및 기수
- ③ 도에 근무하는 국유임야의 보호 및 경영사무에 종사하는 이사관·기사·속·기수· 및 산림주사
- ④ 영림서에 근무하고 국유임야의 보호 및 경영 사무에 종사하는 이사관·기사·속·기수 및 산림주사
- ⑤ 조선총독부 부군도 산림주사
- ⑥ 부군도에 근무하고 임업에 관한 기술에 종사하는 기수

122) 신현기, 『특별사법경찰론』, 법문사, 2017, p.25.

123) 김찬동 외, 『특별사법경찰제도의 장기발전방안』, 서울연구원, 2009, p.16.

124) 박경래 외, 『특사경 전담조직 활성화 방안에 관한 연구』, 한국형사정책연구원, 2012, p.31.

- ⑦ 도로 소유하는 임야의 소재지에 근무하고 임업에 관한 기술에 종사하는 기수
- ⑧ 전매국·전매국 지국 또는 전매국 출장소에 근무하며 아편에 관한 사무에 종사하는 조선 총독부 전매국 사무관·기사·속 및 기수
- ⑨ 지방교통국 부두국·지방교통국 부두국 분국·지방교통국 부두국 출장소 또는 지방교통국 부두국 감시서에 근무하고 관세경찰 및 범칙처분에 관한 사무에 종사하는 조선총독부 교통국 사무관 및 서기
- ⑩ 조선총독부 간수
- ⑪ 조선총독부 임업시험장의 시험림보호의 사무에 종사하는 고원
- ⑫ 조선총독부 삼림주사보
- ⑬ 조선총독부 부군도 삼림주사보
- ⑭ 도 또는 영림서에 근무하고 국유임야의 보호 및 경영의 사무에 종사하는 고원
- ⑮ 부군도에 근무하고 공유 또는 사유의 임야의 보호에 종사하는 도의원
- ⑯ 부군도에 근무하고 임야사무에 종사하는 고원
- ⑰ 전매국·전매국 지원 또는 전매국 출장소에 근무하며 아편에 관한 사무에 종사하는 조선총독부 전매국 고원
- ⑱ 지방교통국 부두국·지방교통국 부두국 분국·지방교통국 부두국 출장소 또는 지방교통국 부두국 출장소 또는 지방교통국 부두국 감시서에 근무하고 관세경찰 및 범칙처분에 관한 사무에 종사하는 조선총독부 교통국 고원

건국 후 특별사법경찰제도에 관한 법률이 제정되었는데 「사법경찰관리의 직무를 행할 자 및 그 직무의 범위」이다. 광복 후 1956년 1월 12일 그 법이 사법경찰직무법이 제정된 이후 무려 100여 회의 법률개정이 있었다. 정부조직이 개편되거나 타법개정으로 인한 경우도 많지만, 일부개정 또한 30여 회에 이르며 이 과정을 통해 특별사법경찰이 확대 되었다.¹²⁵⁾

법 제정 당시 특별사법경찰은 특히 나무를 보호하기 위한 단속이 주된 활동이었다. 산림 보호와 관계되는 중앙과 지방의 모든 부서 담당 공무원들에게 사법경찰

125) 강필용, 「특별사법경찰조직 정체성과 특성에 대한 인식연구」, 『한국치안행정논집 제14권 제2호』, 2009, p.7.

관리의 권한이 부여되었다. 이 후 무선설비, 전기통신산업, 무등록 자동차 정비, 강제보험 미가입 자동차 운행 단속 등의 2차 산업에 대한 단속 활동을 거쳐, 컴퓨터 프로그램 저작권 침해 단속, 특허청의 상표권 침해 단속 등 3차 산업에까지 운영되어 이와 같은 법률은 시대의 변화와 함께 다양하게 변화되고 확충되어 왔다.¹²⁶⁾

지방자치가 본격적으로 실시되면서 지방자치단체에서는 기초자치단체의 특별사법경찰과는 별도로 광역 시도 차원에서 특별사법경찰과를 만들어 업무를 시작하였다. 그 최초가 2006년 7월 제주특별자치도 산하에 자치경찰단 특별사법경찰과라고 볼 수 있다. 그 후 이러한 발전은 급속히 양적으로 증가하여 서울특별시의 경우 2008년 1월을 기해 시청 행정국 산하에 특별사법경찰과를 설치하여 특별수사팀을 운영하였고, 인천광역시, 대전광역시, 충남, 경남, 강원, 전북(2013. 10. 4)을 마지막으로 전국 광역시에 특별사법경찰제가 전격 도입되어 식품, 의약, 환경 보전, 자동차, 청소년보호 등 관련 분야에 수사력을 집중시키고 있다.¹²⁷⁾

2. 특별사법경찰관리의 지명 및 수사처리 절차

1) 특별사법경찰의 지명 및 수사의 업무처리 절차

특별사법경찰관리에 대한 지명은 특별사법경찰관리 지명절차 등에 관한 지침¹²⁸⁾ 제2조 지명·제청 등에 관한 조항에 의하여 진행된다. 당해 지방검찰청 소속 부장검사를 위원장으로 하고 검사 및 5급 이상 검찰공무원 중에서 당해 검찰청 검사장이 임명하는 위원 2인으로 구성되는 특별사법경찰관리 지명심의회를 거쳐 특별사법경찰관리를 지명한다.

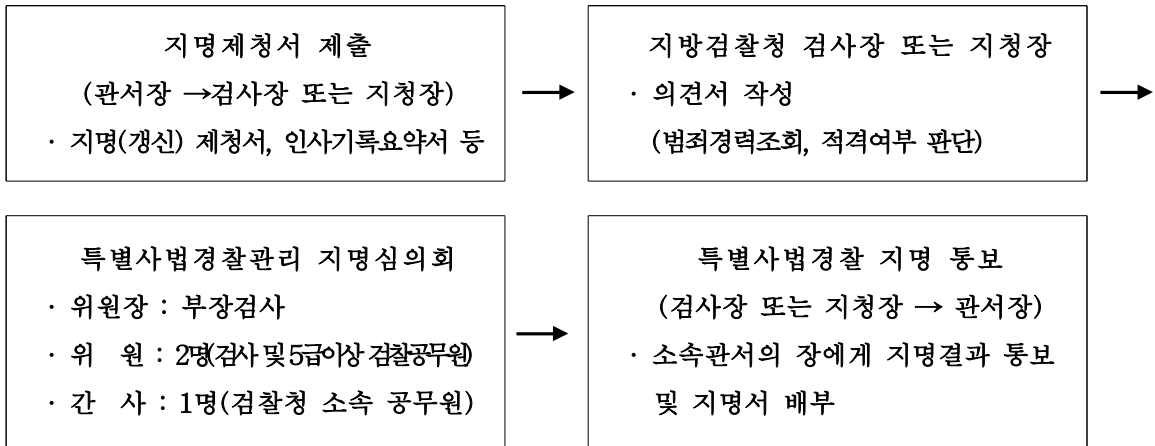
특별사법경찰관리의 지명대상은 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 제5조에 규정한 시민 생활과 밀접한 식품, 환경, 원산지, 교통 등의 업무에 종사하는 공무원으로 지명 절차는 < 표 3-1 > 과 같다.

126) 김종오 외, 「특별사법경찰의 교육훈련 효율성제고 방안에 관한 연구」, 한국공안행정학회, 2011 p.23.

127) 박경래 외, 「특사경 전담조직 활성화 방안에 관한 연구」, 한국형사정책연구원, 2012, p.43.

128) 특별사법경찰관리 지명절차 등에 관한 지침 제1조(목적) : 이 지침은 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 제5조, 제6조의2 제2항, 제7조의2 제9조에 따라 지방검찰청 검사장이 사법경찰관리를 지명함에 있어 그 지명방법 등 세부절차를 규정함을 목적으로 한다.

< 표 3-1 > 특별사법경찰 지명 절차



출처: 『특별사법경찰 수사역량 강화를 위한 수사 활동 사례집』, 부산시, 2018, p15.

특별사법경찰관리는 특별사법경찰관리 지명절차 등에 관한 지침 제5조의2 제1항 각호에 해당하거나 퇴직할 때 또는 보직 변경 등에 해당하는 때에는 지체 없이 지명철회를 하여야 하며, 특별사법경찰관리의 지명기간¹²⁹⁾은 사법경찰관리로 지명 받아 그 직무를 수행하는 기간으로 한다.

2) 특별사법경찰의 수사업무 처리절차

특별사법경찰이 범죄의 혐의를 발견하였을 때는 범죄자를 처벌하기 위하여 범죄 사실을 조사하고 공소의 제기 및 수행을 위해 필요한 증거를 발견하고 수집, 보존하여야 한다. 수사기관¹³⁰⁾의 수사 개시는 수사기관이 직접 범죄를 발견하여 수사를 개시하는 인지와 고소, 고발, 진정, 신고 등 다양한 원인이 있다.

고소·고발의 경우에는 즉시 관할 및 직무 범위 내의 사안인지 여부를 확인하여 수사 개시 여부를 결정하고 수사 개시의 경우 소속 관서의 장에게 보고함과 동시에 범죄사건부에 등재한다. 진정이나 신고 사건에 대하여도 사실에 대한 조사를 시행하여 범위반 사실이 있는 경우 고소·고발처럼 수사를 개시한다.

범죄 혐의는 이와 같은 경로를 통하여 첩보 및 자료 수집을 하고 주민신고, 수사

129) 특별사법경찰관리 지명절차 등에 관한 지침 제3조(지명기간) : 특별사법경찰관리의 지명 유효 기간은 사법경찰관리로 지명 받아 그 직무를 수행하는 기간으로 한다.

130) 수사기관 : 범죄를 수사할 권한을 가진 국가 기관으로 검사, 사법경찰관 등이 이에 해당한다.

의뢰, 신문방송 등 여러 분야에서 확인된 범죄사실을 통하여 내사 및 증거 수집을 하고 피내사자의 범죄경력 조회 및 수집한 증거로 피의사실이 특정되면 피내사자는 피의자로 내사 사실은 피의사실로 변경되어 범죄사건부에 등재 된다.

피의자신문은 피의사실을 육하원칙 등 구성요건 사항을 신문하며 피의자의 구속·석방 여부는 담당검사의 수사지휘로 결정하며, 검사의 최종지휘를 받아 수사행위 종결 후 검찰로 사건을 송치하게 된다.

3. 특별사법경찰의 종류

특별사법경찰은 크게 법률이 직접 사법경찰권을 부여한 특별사법경찰, 관할 지검장의 지명을 필요로 하지 않으나 반드시 명단을 보고하는 국가공무원으로서 특별사법경찰, 관할 검사장의 지명에 의한 특별사법경찰, 제주자치경찰 특별사법경찰 4가지로 나누어진다.¹³¹⁾

1) 법률에 의해 사법경찰권을 부여받은 특별사법경찰

법률로 자격이 부여되는 특사경은 교도소장, 소년원장, 교정시설 순회 점검업무 종사 국가공무원, 출입국관리 업무 종사 국가공무원(사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률 제3조), 근로감독관, 선원근로감독관(동법 제6조의2), 일정 규모 해선의 선장, 항공기 기장(동법 제7조) 등이 있다.¹³²⁾

2) 그 소속관의 장이 관할 검사장에게 명단만 보고하는 특별사법경찰

산림청과 그 소속 기관(산림항공관리소는 제외), 특별시·광역시·도(특별자치도를 포함) 및 시·구·군(자치구)에서 산림 보호를 위한 단속 사무를 전담할 자로서 그 소속 기관의 장이 관할 지방검찰청검사장에게 보고한 임업 주사 및 임업 조사보는 사법경찰관의 직무를, 임업서기 및 임업 서기보는 사법경찰의 직무를 수행한다.¹³³⁾

131) 박경래 외, 「특사경 진담조직 활성화 방안에 관한 연구」, 한국형사정책연구원, 2012 p.34.

132) 정병하 외, 「특별사법경찰 조직의 전문화 방안에 관한 연구」, 한국형사정책연구원, 2009, p.25.

133) 양재열, 「제주자치경찰의 특별사법경찰 수사권 효율화 방안」, 2015, p.23.

3) 소속기관장의 제청으로 관할 검사장의 지명에 의한 특별사법경찰

「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무 범위에 관한 법률」(2005년 12월 29일 개정)에 근거하여 소속관서의 장의 제청에 의하여 그 근무지를 관할하는 지방검찰청 검사장이 지명한 자를 대상으로 통상 7급 이상의 국가공무원 또는 지방공무원을 사법경찰관으로, 8급 및 9급의 공무원에 대해서는 사법경찰의 직무를 수행하도록 특별사법경찰권을 부여하고 있다.¹³⁴⁾

교도소·구치소, 소년원, 보호·치료감호소, 산림 보호, 식품·의약품, 등대, 철도 공안, 소방, 문화재 보호, 계량 검사, 공원 관리, 관세, 어업 감독, 광산 보안, 국가 보훈, 공중위생, 환경, 전기·통신, 차량 운행, 관광 지도, 청소년 보호, 원산지 표시(농수산물, 무역) 외화 획득용 원자재 수입 등, 농약·비료, 하천 감시, 가축·식물 방역, 자동차 정비, 지방노동청 등 근로감독, 군용물·군사기밀(군사법경찰관리), 대통령 경호 업무 등에 종사하는 자가 해당한다.¹³⁵⁾

4) 제주자치경찰 특별사법경찰

제주자치경찰 특별사법경찰의 특징은 타 지자체의 특별사법경찰과는 달리 법률에 의한 사법경찰관으로서 수사권을 가지고 있으며, 처리할 수 있는 수사의 권한 또한 많다. 일반공무원이 행정에 대한 전문성으로 수사의 효율성을 들고 있다면 제주자치경찰 특별사법경찰은 수사의 전문성으로 수사사무를 처리하고 있어 타 지자체의 특별사법경찰과 비교하여 일반사법경찰의 특성이 강하다.

< 표 3-2 > 제주자치경찰단 특별사법경찰 직무 범위

연번	조항 (6조)	분야 (19개)	직무범위(86개 법률)
1	5호	산림	관할 구역 임야에서 발생하는 산림, 그 임산물과 수렵에 관한 범죄 산지관리법, 산림자원조성 및 관리에 관한법률, 산림문화휴양에 관한법률, 사 방사업법, 소나무재선충방제특별법, 산림보호법, 목재의 지속가능한 이용에 관한 법률
2	6호	식품 · 위생	식품위생법, 수입식품안전관리특별법, 보건범죄 단속에 관한 특별조치법(식품 위생에 관한 범죄) 건강기능식품에 관한 법률
3	7호	의약품	약사법, 화장품법, 의료기기법, 식품·의약품분야시험검사등에관한법률,보건법

134) 안영훈, 「우리나라 특별사법경찰제도의 개선방안 연구」, 한국지방행정연구원, 2005, p.45.

135) 김찬동 외, 「특별사법경찰제도의 장기발전방안」, 서울연구원, 2009, p.23.

			죄단속에 관한 특별조치법(약사범죄)
4	11호	문화재	문화재보호법, 매장문화재보호 및 조사에 관한 법률, 경범죄 현행법
5	13호	공원관리	자연공원법, 경범죄 현행법
6	15호	수산업	수산업법, 어업자원보호법, 수산자원관리법, 어선법, 내수면 어업법
7	18호	공중위생	공중위생관리법, 의료법, 정신건강증진 및 정신질환자복지서비스지원에 관한 법률위반(제84조~제87조, 제88조), 사회복지 사업법(제53조, 제54조, 제56조), 검역법(제39조제1항제1호~제4호, 제2항, 제40조), 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률위반(제77조, 제79조의2, 제80조, 제81조, 제82조)
8	19호	환경	대기환경보전법, 수질 및 수생태계보전에 관한 법률, 소음진동 관리법, 화학물질관리법, 폐기물관리법, 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률, 환경분쟁 조정법, 환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률, 자연환경 보전법, 환경영향 평가법, 폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률, 하수도법, 환경기술 및 환경산업지원법, 먹는물 관리법, 도양환경보전법, 폐기물처리시설설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률, 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률, 실내 공기질 관리법, 수도법(상수원보호구역오염행위), 지하수법(지하수오염방지명령 위반), 보건범죄단속에 관한 특별조치법(제4조만 해당), 야생생물보호 및 관리에 관한 법률, 악취방지법, 건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률, 습지 보전법, 독도 등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법, 제주특별법 제473조(환경 분야 별칙), 환경보건법, 석면안전관리법, 화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률위반, 생물다양성보전 및 이용에 관한 법률, 환경분야 시험검사 등에 관한 법률, 잔류성유기물질관리법, 환경오염피해배상책임 및 구제에 관한 법률, 환경오염시설의 통합관리에 관한 법률
9	21호	도로	도로법 【제38조(공공시설귀속), 제45조(도로보전입체구역), 제49조(자동차전용도로의 통행방법 등), 제52조(도로와 다른 시설의 연결), 제58조(도로와 관련한 연구 개발사업 등), 제59조(도로계획 등의 정보화), 제62조(도로점용에 따른 안전관리 등), 제64조(공익사업을 위한 도로점용)】
10	22호	관광	관광진흥법, 제주도특별법 제356조(관광분야별칙: 미등록 휴양펜션업)
11	24호	청소년	청소년보호법
12	25호	농축수산물	농수산물의 원산지표시에 관한 법률, 농수산물품질관리법, 인삼산업법, 양곡관리법, 축산물위생관리법, 친환경농어업육성 및 유기식품등의 관리지원에 관한 법률
13	26호	대외무역	대외무역법(원산지표시에 관한 범죄)
14	28호	농약, 비료	농약관리법, 비료관리법
15	29호	하천	하천법
16	31호 45호	질병	가축전염병예방법, 수산생물질병 관리법, 식물방역법
17	32호	자동차	자동차관리법(무등록자동차정비업·자동차무단방치, 자동차소유권 이전등록 미신청), 자동차손해배상보장법(의무보험미가입자동차운행)
18	41호	석유	석유 및 석유대체연료사업법
19	42호	경제	대부업등의 등록 및 금융이용자보호에 관한 법률
20	43호		방문판매 등에 관한 법률

21	44호		할부거래에 관한법률
22	46호		자본시장과 금융투자업에 관한법률

출처 : 제주자치경찰단(2018)

지역 특성에 맞는 특별사법경찰의 사무는 <표 3-2>처럼 대부분 제주자치경찰의 사무로 이전되어 있다. 그런데도 여전히 제주자치경찰에 넘겨주지 않고 남아 있는 지명직 특별사법경찰의 사무는 그 직무를 수행할 독자적 행정기관이 별도로 있거나 그 성질상 이른바 격리성, 보안성, 정책성, 전국적 통일성 또는 대응성 등을 이유로 하여 수행되는 특별사법경찰의 직무가 대부분이다.¹³⁶⁾

4. 특별사법경찰 사무의 특성

특별사법경찰제도는 사회 환경의 변화와 인구 및 경제 규모의 확대, 정부조직의 거대화 등으로 각 행정조직이 세분됨으로써, 다양한 업무에 종사하고 있는 많은 소속 공무원들에게 특별사법경찰의 지위를 부여하게 되면서 특별사법경찰 사무의 비중 또한 확대되었다. 특별사법경찰은 그 직무 범위에 사항적 제한(일정한 범죄 유형에 한정되는 것) 혹은 지역적 제한(일정한 관할구역에 한정되는 것)이 존재한다는 점에서만 차이가 있을 뿐, 그 외에는 일반사법경찰과 같다고 할 수 있다.

즉 특별사법경찰관은 법에 의한 직무의 범위 안에서 범인과 범죄사실을 수사하고 그에 관한 증거를 수집하는 것을 직무로 하며, 특별사법경찰리는 검사와 특별사법경찰관의 수사를 보조함을 직무로 하는 것이다.¹³⁷⁾

이러한 특별사법경찰의 특성은 특별사법경찰 활동의 전문성, 격리성, 현장성, 고도의 보안성에 있다.

첫째, 전문성이다. 일반사법경찰은 삼림, 전매, 세무, 공중위생, 의약품 등

136) 최은하, 「제주자치경찰의 특별사법경찰사무」, 『경찰학연구 제17권 제1호』, 2017, p.80.

137) 백창현, 「특별사법경찰의 현황 및 개선방안」, 서울연구원, 2007, p.281.

전문화된 분야별로 해당 행정에 대한 전문성이 부족하여 일반사법경찰로서의 직무수행을 하기에는 효율적이지 못한 면이 있다. 반면, 관련 분야에 근무하면서 전문적 지식이 풍부한 일반 공무원에게는 법률 위반의 원인을 일반사법경찰관보다 정확하게 파악할 수 있다. 행정업무를 수행하고 있는 해당 공무원들이 본인의 담당하는 업무와 관련하여 범죄를 적발하고 직접 수사하는 것이 일반사법경찰에 비하여 효율적일 수 있다는 것이다.

예를 들어 의약품 판매에 있어서 약의 종류에 따라 의사 처방전과 의사 처방전 없이 판매할 수 있는 약이 있는데 의사 처방전이 필요한 약은 신체에 미치는 영향력을 고려해 엄격한 관리가 필요하다. 하지만 금전적 이득을 위해 이러한 행위가 일어나는 것이다. 일반경찰은 이를 구분하여 적발해내기가 어려우나 담당 공무원은 경험과 관련 분야의 지식으로 이를 구분해내기가 용이하다. 관련 분야로는 식품, 공중위생, 저작권침해, 대외무역법, 소방법, 관세법, 근로기준법 등이 있다.

둘째, 격리성이다. 업무 담당자 외에 특별한 자격 없이는 자유롭게 이동할 수 없는 출입제한 시설이나 철도 및 항공기 등 운송수단, 교도소와 같이 외부와는 단절된 수용시설 등 격리된 장소에서 발생하는 범죄에 대하여 수사가 필요한 경우 특별사법경찰권이 부여된다.

이런 지리적 조건을 가진 곳은 사법경찰기관에서 신속히 대처할 수 없는 특수성으로 인해 특별사법 경찰권을 부여해 주어야만 그 목적을 제대로 달성할 수 있는 그야말로 긴급성을 필요로 하는 분야이다.¹³⁸⁾ 여기에는 교도소, 소년원, 보호 치료감호소 등 수용시설 종사자, 등대 공무원, 선장, 항공기 기장, 철도 공안 등이 해당한다고 할 수 있다.¹³⁹⁾

셋째, 현장성이다. 행정기관의 공무원들이 본인이 담당하는 행정업무 수행과정에서 현장에서의 행정위반에 대한 일차적 적발이 용이하고, 현장 단속이 필요한 경우 특별사법경찰권이 부여된다. 산림 관련 사건의 경우를 예로 들어 보면 산림을 개간

138) 신현기, 『특별사법경찰론』, 박영사, 2017, p.64.

139) 김찬동, 『특별사법경찰제도의 장기발전방안』, 2009, 서울연구원, p.28.

하기 위해서는 관련 행정부서 담당 공무원에게 허가를 받거나 신고를 하여야 한다. 그러나 토지의 지목에 따라 개발행위가 제한되어 있어도 토지를 무단으로 개간하는 일이 많으며, 해당 토지의 허가내용 외에 다른 건축물을 짓거나, 허가된 토지의 인접한 토지가 소유주가 같다면 그곳이 보존지역이나 개발제한구역이라 하더라도 지가 상승 목적으로 무단 개간하는 일이 발생한다. 담당 공무원이 아니고는 개발이 허가된 토지의 범위가 어디까지이고 이 지역이 규제지역에 해당하는지 알기 어렵다. 담당 공무원은 허가에 대한 현장 확인 과정에서 1차적 적발이 용이한 장점이 있는 것이다. 관련 분야로는 문화재보호, 하천법, 자연공원법, 소방법, 관광진흥법, 자동차 분야 등이 있다

넷째, 고도의 보안성이다. 특별사법경찰은 일반사법경찰이 행하기 어려운 고도의 보안성을 요하는 영역을 담당하고 있다.¹⁴⁰⁾ 국가안보 등 특정한 국가정책이나 특수 분야의 수사 업무를 수행할 경우, 일반사법 경찰권으로는 곤란하기 때문에 특별사법경찰권이 부여된다.¹⁴¹⁾ 관련 분야로는 원자력 진흥법, 국가정보원법, 대통령 경호실, 군부대의 헌병 수사관 등이 있다.

제2절 시대별 자치경찰의 특별사법경찰 사무 논의

1. 역대정부안의 특별사법경찰 사무범위 논의

노무현 정부 이전에도 특별사법경찰 사무에 대한 논의는 매우 다양하게 이루어졌다. 그러나 본 연구에서는 자치경찰과 연계한 특별사법경찰의 활성화에 대한 연구가 주목적이기 때문에 본 연구의 범위도 자치경찰이 최초로 실시된 노무현 정부부터 시작하였다.

140) 신현기, 『특별사법경찰론』, 법문사, 2017 p.64.

141) 최종술, 「우리나라 특별사법경찰제의 실태분석과 개선방안 연구」, 『경찰학연구 제9권』, 2014, p.184.

1) 노무현 정부의 특별사법경찰 사무범위

노무현 참여정부의 자치경찰제 도입단위는 기초시·군·구이다. 따라서 수행사무는 주민밀착형 사무에 한정되었다. 기본적으로 국가경찰이 정보·수사·보안·외사·전국적 교통사무 등 중요 경찰업무에 해당하는 분야를 대부분 수행하는 반면, 그 이외의 사무를 자치경찰 사무로 분장 하였고, 특별사법경찰사무의 범위도 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」의 지방자치단체 소관 특별사법경찰관리의 직무만 수행하도록 하였다.¹⁴²⁾

따라서 당시 국가 경찰제 조직과 운영 시스템은 그대로 두면서 시·군·구청장 소속하에 직속 기관으로 자치경찰대를 설치해 자치경찰이 방범 순찰, 사회적 약자보호, 교통안전과 단속, 지역시설 및 행사경비, 특별사법경찰업무 등 주민 생활과 밀착된 치안서비스를 수행하도록 해 일반수사권은 제외하도록 하였다.¹⁴³⁾

2) 이명박 정부의 특별사법경찰 사무범위

이명박 정부의 지방분권촉진위원회는 비록 제한적 수사권이기는 하지만 자치경찰 사무에 지역적 특색 있는 특별사법경찰 사무와 지역 치안과 밀접한 개인적 범의 관련 범죄 중 소액의 단순절도·단순폭행 등의 권한을 부여하되, 조직적·광역적이고 다중과 관련된 사무는 국가경찰이 처리하도록 하였다.¹⁴⁴⁾ 그러나 행정안전부 자치경찰제 실무추진단은 자치경찰의 주요 내용 중 일반수사권은 제외하였으며 자치단체의 특별사법경찰사무에 한정하였다. ¹⁴⁵⁾

자치경찰법안 제6조 1항에는 자치경찰의 사무 범위에 관하여 규정하고 있으며, 제4호에는 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 등이 정하는 바에 따라 자치경찰공무원은 사법경찰관리의 직무를 수행할 수 있음을 명시하고 있다.¹⁴⁶⁾ 제18대 국회의 자치경찰법(안)도 17종 특별사법경찰사무로 한정하였다.

142) 이훈재, 「참여정부의 자치경찰법안과 문재인 정부 자치경찰 도입안의 주요쟁점 심층비교분석」, 한국경찰연구, 2018, p.189.

143) 신현기, 『자치경찰론』, 진영사, 2017, p.329.

144) 신현기, 「노무현·이명박·박근혜 정부의 자치경찰제에 대한 실태분석」, 자치경찰연구, 2013, p.17.

145) 자치경찰제 실무추진단, 「자치경찰법안 주요내용」, 행정안전부, 2009, p.4.

146) 신승규, 「한국 자치경찰의 특별사법경찰사무 수행에 관한 연구」, 자치경찰연구, 2008, p.24.

3) 박근혜 정부의 특별사법경찰 사무범위

박근혜 정부에서는 ‘지방분권 및 지방 행정체제개편에 관한 특별법’의 제정과 지방자치 발전위원회의 신설 등 지방자치에 대한 논의에 자치경찰제도 포함하였다.

지방자치발전위원회에서는 「자치경찰의 특별사법경찰 사무수행범위에 관한 연구」 용역에서 제주자치경찰의 17개 특별사법경찰 사무 분야와 향후 전국에서 자치경찰제가 시행될 경우 6개(저작권침해 단속, 개발제한구역 관리, 해양환경 관련 단속, 부정경쟁행위 단속, 여객 및 화물차 운수사업자 단속, 품종보호권침해행위 단속)를 추가하여 총 23개의 특별사법경찰 사무수행을 확대 반영하는 것을 연구하였다.¹⁴⁷⁾¹⁴⁸⁾

이를 바탕으로 한 자치경찰 사무로는 주민 생활 밀착형 사무와 특별사법경찰로 제한하였는데 주민생활 밀착형 사무란 방범·질서유지·교통소통 관리·학교폭력·성폭력·가정폭력 등 사회적 약자 보호 활동 등을 말하며, 특별사법경찰 사무로는 식품·환경·공중위생·농축산물 분야 및 지적재산권 침해·무면허 운수사업 단속 등을 발굴하였다.¹⁴⁹⁾

4) 문재인 정부의 특별사법경찰 사무범위

문재인 정부의 자치경찰 도입과정은 검찰개혁에서부터 시작되었다. 前 정부의 국정농단이 발생 배경을 이유로 검찰 개혁의 필요성이 대두되었기 때문이다.

검찰 조직의 약화는 수사권을 이양 받는 경찰의 비대화로 이어질 수 있기 때문에 수사 과정에서의 인권 강화와 자치경찰 실시를 통하여 경찰의 비대화를 예방할 방안을 강구 하였다.¹⁵⁰⁾

자치경찰법안(경찰개혁위원회)을 보면 자치경찰의 수사사무 범위를 현재의 제주 자치경찰 특별사법경찰의 권한과 자치경찰에 대한 공무집행방해 사건, 직무과정에서 단속된 음주운전 사건, 주민의 기초적인 사회관계 형성과정과 밀접하게 관련된 범죄인 학교폭력·가정폭력·성폭력 사건에 대한 수사권도 포함하여 이전 정부들의 행정법규위반 사범에 대하여만 수사권을 부여하였던 자치경찰법안에 비하여 수사의 권한을 확대하고 있다.

147) 신현기, 「박근혜 정부의 자치경찰제 도입에 대한 실태분석」, 자치경찰연구, 2016, p.15.

148) 김영식, 「지역맞춤형 자치경찰 기본운영모델 개발에 관한 연구」, 2017, p.84.

149) 송병일, 「합리적인 자치경찰제 도입 방안에 관한 연구」, 자치경찰연구, 2015, p.45.

150) 양영철, 「역대 정부와 문재인 정부의 자치경찰 도입 과정에 관한 비교 연구」, 한국행정사학회, 2018, pp.145~146.

2. 의원입법 자치경찰 특별사법경찰 사무범위 논의

유기준 의원은 노무현 정부 시절인 '05.12 자치경찰법안'을 입법·발의 하였다. 전국 시·도지사협의회 정책연구실과 합동으로 만든 안이다.¹⁵¹⁾ 당시 정부에서 추진하던 자치경찰법의 수사범위는 기존 자치단체가 가지고 있는 특별사법경찰 수사범위 내로 한정하였으나, 유기준 의원의 자치경찰에 대한 수사 권한은 파격적이다.

자치경찰의 수사 범위는 자치단체의 특별사법경찰의 수사권한을 넘어서 국가경찰이 담당해야 할 초 광역적 사무, 국제범죄 수사 등의 사무를 제외한 일반적 경찰 사무에 대해서는 광역·기초 단위의 자치경찰이 담당하는 것을 주장하며 일반범죄 수사권(국가적 수사·정보, 외사, 보안 제외)을 자치경찰 수사사무로 포함하였다.¹⁵²⁾

그러나 이러한 파격적인 자치경찰의 수사 권한에 대하여 경찰업무의 완결성보다는 자치경찰제 도입 초기임을 고려할 때 특별사법경찰의 사무만으로도 상당한 효과가 있다는 의견이 많았다.¹⁵³⁾

이철우 의원은 경찰법 개정을 통하여 자치경찰법안을 대신하려 하였다. 국가경찰조직으로 일원화된 경찰조직을 국가경찰과 자치경찰로 이원화하는 것이다.

국가경찰의 사무는 대공·정보·마약·테러 등의 국가안보와 국제범죄, 강력범죄 사무 등에 한정했고, 자치경찰이 교통, 생활 안전, 지역 치안을 포함한 일반범죄 수사 등을 담당하도록 하였다.¹⁵⁴⁾

권은희 의원은 2018년 2월 경찰법 개정을 통하여 광역단위의 자치경찰을 국가경찰과 이원적으로 운영하고 자치경찰의 독립성 보장을 위해 자치경찰단장은 선거에 의하여 주민이 직접 선출하는 것을 원칙으로 하고 있다. 자치경찰의 수사 권한은

151) 양영철, 『자치경찰론』, 대영사, 2008, p.197.

152) 유기준, 「지역주민의 치안수요 충족을 위한 자치경찰법 제정안 공청회」, 대한민국시도지사협의회, 2006, p.29.

153) 김익식, 「지역주민의 치안수요 충족을 위한 자치경찰법 제정안 공청회」, 대한민국시도지사협의회, 2006, p.111.

154) 신현기, 「노무현·이명박·박근혜 정부의 자치경찰제에 대한 실태분석」, 자치경찰연구, 2013, pp.21~22.

「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 자치경찰 공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무로 하고 있다.¹⁵⁵⁾

3. 시도지사협의회 특별사법경찰 사무범위 논의

시·도지사협의회는 자치경찰법의 제정을 촉구하며 정부안보다는 항상 광범위한 경찰 사무를 이양해 달라고 요구했다. 수사의 범위에 대해서도 특별사법경찰의 범위를 넘어선 일부 형법위반까지의 사무를 요구했다. 2005년 시·도지사협의회는 지자체가 가지고 있는 20여 종의 특별사법경찰 업무만 수사사무로 부여하려는 정부안에 대해 행정법 위반 사건이 국가경찰과 자치경찰 담당사건과 각 경합될 경우 이중적 업무가 지속적이 될 것이라며 문제점으로 지적하였다.¹⁵⁶⁾¹⁵⁷⁾

문재인 정부 시기의 시도지사협의회는 제주·세종 등 일부 시·도가 경찰개혁위원회 권고안(국가경찰-자치경찰 일원화)에 대한 추가적 수정·보완(치안서비스 관련 자치경찰 이양사무·권한 확대, 수사권 부여, 인력·예산 확대 등)을 희망하고 있다.

세종·제주 자치분권 균형발전 특별위원회는 2019년 자치경찰제 시범 실시 대비 강력한 국가경찰-자치경찰 일원화 모델 건의 및 추진 결정하였다. 이 방안에 대한 전국 17개 시·도 ‘모두 동의’ 상황으로 전국 경찰 사무(국제범죄·외사·대공·안보·정보·테러·마약 등)를 제외한 모든 사무 및 수사권을 자치경찰로 일괄이관하고 자치경찰 수사 및 분담사무의 범위와 내용을 법령 및 자치법규로 규정하고 현행 국가경찰 사무 재배분이 요구되며, 공동사무는 국가경찰과 자치경찰 간 업무협약으로 결정하였다.¹⁵⁸⁾

155) 국회법률도서관 law.nanet.go.kr

156) 박역중, 「자치경찰제 도입에 따른 정부법(안)과 시도지사협의회법(안)의 비교연구」, 한국경찰 연구, 2006, p.102.

157) 시도지사협의회, 「바람직한 자치경찰제에 대하여」, 2005, p.17.

158) 윤태웅, 「광역단위 자치경찰제 도입방안」, 대한시도지사협의회, 2018, pp.6~7.

제3절 전국 시·도 자치단체의 특별사법경찰 현황

1. 지방자치단체 특별사법경찰 조직·인력·사무 현황

전국 특별사법경찰 운영 현황을 보면 17개 지자체에서 전담조직을 운영 중이다. 제주자치경찰은 2006년 7월 1일 출범하였고, 서울시는 2008년 1월 1일 민생사법경찰단을, 경기도는 2009년 3월 24일 특별사법경찰단을 설치하였다. 마지막으로 전북이 2013년 10월 4일에 사회재난과에 민생사법경찰팀을 운영하면서 모든 광역시도별로 특별사법경찰 전담부서를 운영하고 있다. 전국 시·도에 이렇게 갑자기 특별사법경찰에 대한 조직과 인력이 급증하게 된 원인은 특별사법경찰 사무에 대한 수요가 급증한 면도 있지만 제주자치경찰이 특별사법경찰 사무 처리에 대한 성과가 기대보다 높았기 때문이기도 하다.

박근혜 정부도 사회 4대 악 근절을 위해 특별사법경찰을 적극적으로 활용하였다. 지방자치단체의 특별사법경찰 미설치 부서에 전담부서를 설치¹⁵⁹⁾하도록 한 것이다. 일부 인구가 많은 지자체는 검사를 파견토록 하였으나 현재는 서울시만 법률자문 검사가 파견되어 있다. 그러나 박근혜 정부의 주요 치안정책으로 역설한 ‘4대 사회악 척결’¹⁶⁰⁾은 치안정책의 무게가 4대 악으로 집중되어 종합적인 차원에서는 치안이 부실하다는 문제가 제기되었다.¹⁶¹⁾

현재 전국 지자체의 특별사법경찰 조직 규모는 국 단위가 서울, 과 단위가 경기, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 제주이고 나머지 강원 등 지자체는 과 단위 내의 팀 단위로 소속되어 있다.

각 광역시·도의 운영 인력은 서울시가 113명(시62, 구51)으로 가장 많으며 다음

159) 안전행정부, 지자체 안전관리 체계 대폭 강화(보도자료 : 자치제도과), 2013. 5. 7.

○ 앞으로 시·도, 시·군·구 등 지방자치단체의 안전관리 기능이 대폭 강화된다. 각 자치단체에 안전관리 총괄 및 전담을 위한 기구가 설치된다.

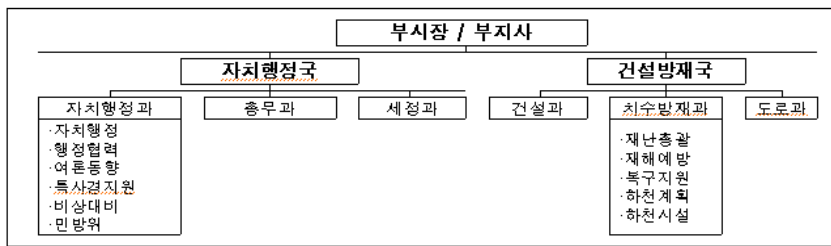
· 또한, 불량식품·폐기물 등 각종 민생 위해사범 단속을 강화하기 위해 각 시·도에 특별사법경찰관들로 구성된 민생사법경찰단이 설치·운영된다.

→ 시·도에 민생사법경찰단 확대 설치 : 서울, 경기 등 일부 시·도에서 운영 중이던 특별사법경찰 전담과 또는 팀이 모든 시·도로 확대된다.

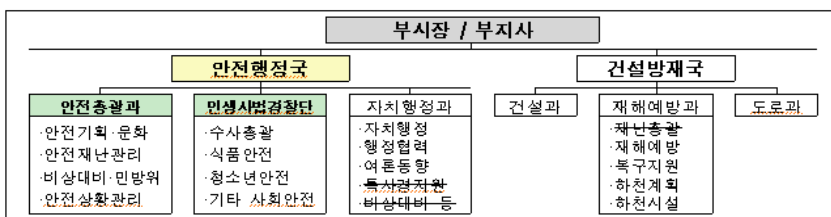
으로는 경기도가 110명(도 42, 시군68) 다음으로 충남, 부산, 제주 순이며 가장 적은 지자체는 전남, 경북, 경남, 세종으로 각 4명의 인력으로 운영되고 있었다.

지명 직무 분야는 자치경찰제를 운영하는 제주가 청소년 보호, 식품, 공중위생, 의약 등 19개 분야를 다루고 있어 가장 많은 업무 권한을 가지고 있었고, 서울시는 개발제한구역, 상표권, 대부업·방문판매업, 석유 및 자동차 관리 등 12개 직무 분야로 제주에 이어 많은 권한을 가지고 있었으며, 다음으로는 대구가 10개 직무 분야를 가지고 있으며 나머지 타 시도는 5~7개의 직무 분야를 가지고 있었다.

< 개편 이전 >



< 개편 이후 >



- 기구명칭 : 안전전담기구(실·국, 과)에는 ‘안전’을 반드시 포함
 - 기존 부시장/부지사 소속의 자치 행정국에 특사경 등 사회안전부서는 여건에 따라 민생사업 경찰단(과)을 설치하거나, 안전총괄과에 담당급 전담기구(팀)로 설치
- 160) 4대 사회악은 제18대 대통령 박근혜가 대통령 선거 후보자였을 때, 척결 또는 근절해야 할 4가지의 범죄로 발표한 공약으로 성폭력, 학교폭력, 가정폭력, 불량식품을 말한다.
 머니투데이, 박근혜 정부‘4대악 척결’ 로드맵 나왔다(2013.02.21.)
<http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2013022115180418140&outlink=1&ref=http%3A%2F%2Fsearch.naver.com>
- 161) <http://www.sateconomy.co.kr/news/articleView.html?idxno=18523> 토요경제, ‘4대악’만 범죄? 박근혜정부 ‘불통치안’, (2013.06.17.)

< 표 3-3 > 2017년 광역시·도별 특별사법경찰(전담부서) 설치 현황

시도명	신설일자	조 직	인 력	직 무 분 야	비 고
서울	2008. 1. 1	민생사법경찰단 (1단 2반 8팀)	113명 (시62, 구51)	청소년보호, 식품, 공중, 환경, 의약, 원산지, 개발제한구역, 상표권, 대부업·방문판매, 석유 및 자동차관리, 화장품, 의료기기 (12개)	검사 과건
경기	2009. 3.24	특별사법경찰단 (1단 7팀)	110명 (도42, 시군68)	청소년보호, 식품, 공중, 환경, 의약, 원산지 (6개)	
부산	2009. 7. 8	특별사법경찰과 (1과 3팀)	25명(시 25)	청소년보호, 식품, 공중, 환경, 의약, 원산지(농수산물), 원산지(대외무역법) (7개)	
대구	2008. 3. 5	민생사법경찰과 (1과 2팀)	14명 (시10, 구4)	청소년보호, 식품, 공중, 환경, 의약, 원산지, 자연공원, 개발제한구역, 자동차보험, 대부업 (10개)	
인천	2008. 8.26	특별사법경찰과 (1과 3팀)	22명 (시20, 구2)	청소년보호, 식품, 공중, 환경, 원산지, 의약, 개발제한구역, 수산업 (8개)	
광주	2013. 8. 1	민생사법경찰과 (1과 3팀)	12명(시12)	청소년보호, 식품, 공중, 환경, 의약, 원산지 (6개)	
대전	2009. 1. 1	민생사법경찰과 (1과 2팀)	15명 (시10, 구5)	청소년보호, 식품, 공중, 환경, 의약, 원산지, 축산 (7개)	
울산	2013. 1. 1	민생사법경찰과 (1과 2팀)	12명(시12)	청소년보호, 식품, 공중, 환경, 원산지 (5개)	
강원	2012. 7.27	안전총괄과 (민생사법경찰팀)	5명(도5)	청소년보호, 식품, 공중, 환경, 원산지 (5개)	
충북	2013. 7.17	재난관리과 (민생사법경찰팀)	5명(도5)	청소년보호, 식품, 공중, 환경, 원산지, 축산 (6개)	
충남	2008. 9. 1	안전정책과 (민생사법경찰팀)	45명 (도6, 시군39)	청소년보호, 식품, 공중, 환경, 원산지, 축산 (6개)	
전북	2013. 10.4	사회재난과 (민생특별사법경 찰팀)	7명(도7)	청소년보호, 식품, 환경, 원산지, 의약, 축산, 공중 (7개)	
전남	2013. 7.19	사회재난과 (민생사법경찰팀)	4명(도4)	청소년보호, 식품, 공중, 재난관리, 원산지 (5개)	
경북	2013. 7.11	사회재난과 (특별사법경찰팀)	4명(도4)	청소년보호, 식품, 공중, 환경, 원산지 (5개)	
경남	2012. 7.17	안전정책과 (민생사법경찰팀)	4명(도4)	청소년보호, 식품, 공중, 환경, 원산지, 의약 (6개)	
제주	2012. 1. 9	경찰정책관 (3팀)	23명 (자치경찰)	청소년보호, 식품, 공중, 환경, 의약, 원산지, 수산업법, 어업자원보호법 등 (19개)	
세종	2008. 9. 6	생활안전과 (민생사법경찰팀)	4명(시4)	청소년보호, 식품, 공중, 환경, 원산지 (5개)	

출처 : 서울시 민생사법경찰단 내부자료(2018)

2. 운영 실적

본 연구에서 지방자치단체 간 특별사법경찰 실적을 비교하기 위하여 확보한 특별사법경찰의 운영 평가보고와 실적은 대검찰청에서 실시한 2009년부터 2011년까지의 특별사법경찰 용역보고서와 2017년 지방자치단체 특별사법경찰 전담부서의 수사실적이다.

대검찰청의 ‘2009~2011년 전국 특별사법경찰 운영 평가 용역보고서’는 평가지표를 전문화율, 전담조직률, 수사지휘 지수, 송치율, 1인당 업무처리, 1인당 송치인원, 수사지휘 1인당 송치인원 기소율로 나누고 각 항목마다 평가점수를 부여하여 총계점수로 순위를 정하였다. 1순위는 제주자치경찰과 2순위 서울의 총 점수 차이가 2순위와 16순위 점수 차이보다 크다는 확인 할 수 있다.

< 표 3-4 > 대검찰청 특별사법경찰 용역보고서 성과지표 평가 결과(2009~2011)

순위	지자체	전문화율	전담조직률	수사지휘지수	송치율	1인당 업무처리	1인당 송치인원	수사지휘 1인당 송치인원	기소율	점수
1	제주	79	23	0	87	100	100	100	100	589
2	서울	45	100	23	97	58	10	10	78	421
3	경기	37	56	100	97	35	4	5	82	416
4	충남	67	48	31	96	18	4	4	99	367
5	인천	68	34	9	100	26	12	12	101	360
6	대구	56	60	7	100	36	10	10	72	351
7	전북	86	31	15	94	21	5	5	94	350
8	전남	72	36	18	97	20	5	6	92	345
9	울산	85	23	4	98	17	6	6	97	336
10	강원	100	22	10	98	15	5	6	78	334
11	충북	82	25	8	99	22	6	6	79	327
12	경남	72	20	16	96	33	5	5	72	319
13	대전	48	46	17	99	38	4	4	62	318
14	경북	81	15	18	99	14	4	4	79	315
15	광주	63	10	22	100	45	2	2	68	313
16	부산	43	29	13	95	24	7	8	81	299

출처 : 오재환 외, 특별사법경찰관리로서 자치경찰의 역할에 관한 연구(2017), p.11.

제주특별자치도는 지방자치단체 특별사법경찰이 담당하는 행정법규 위반 사범을 제주자치경찰이 처리하고 있다. <표 3-4>의 내용을 보면 1인당 업무처리, 1인당 송치 인원, 수사지휘 1인당 송치 인원의 높은 평가로 자치경찰이 특별사법경찰로서 매우 효율적으로 운영되고 있음을 알 수 있다.

<표 3-5>의 2017년도의 전국 지자체 특별사법경찰 전담부서의 운영 실적을 보면 제주자치도가 1,500건으로 1위를 하고 있다. 서울시가 1,248건으로 2위 경기도가 1,217건으로 3위를 하고 있다. 가장 적은 실적이 적은 지자체는 경북으로 11건이다.

충남은 시·군의 실적을 포함하였고, 기타 건수는 서울이 화장품법 위반 4건, 제주가 관광사범 18건, 가축전염병 관련 위반 11건이다.

주요 사건처리 내용을 보면 1인당 송치실적이 좋은 제주특별자치도는 자동차 관련 범죄와 식품위생법 위반, 환경사범의 처리실적이 많다. 서울은 식품위생법 위반, 상표법위반, 환경사범 순이다. 경기도는 식품위생법 위반, 원산지표시위반 환경사범이 주요 처리실적이었다. 전체적으로도 식품위생법 위반, 환경사범, 원산지 표시위반 순으로 처리실적이 많았다.

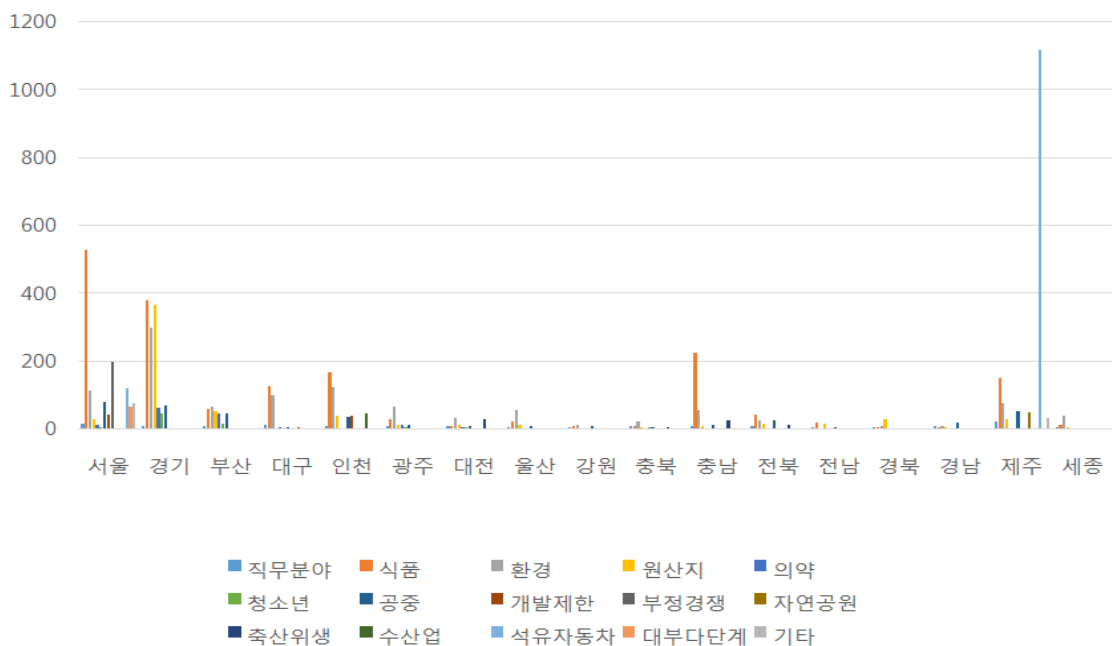
< 표 3-5 > 2017년 광역시·도별 특별사법경찰(전담부서) 수사실적 비교

구분	직무 분야	계	식품	환경	원산지	의약	청소년	공중	개발제한구역	부정경쟁(상표)	자연공원(산림)	축산위생	수산업	석유자동차	대부다단계	기타
서울	12개	1,248	528	110	27	10	3	78	41	195				119	64	73
경기	6개	1,217	377	297	367	63	45	68								
부산	7개	277	57	65	52	44	14	45								
대구	10개	238	124	98	1	6		4			5					
인천	8개	442	166	122	39	1		32	38				44			
광주	6개	125	26	63	11	10	4	11								
대전	7개	91	6	31	11	6	3	8				26				
울산	5개	95	20	55	12		1	7								
강원	5개	24	6	10				8								
충북	6개	42	6	21	3		4	4				4				
충남	6개	320	223	53	9			11				24				
전북	7개	97	39	22		1		24				11				
전남	5개	32	16		13			3								
경북	5개	11	3	8												
경남	7개	30	4	8	3			15								
제주	19개	1,500	150	74	28	1		51			47			1,120		29
세종	5개	52	10	37	5											

출처 : 서울시 민생사법경찰단 내부자료(2018)

주목할 점은 제주특별자치도의 자치경찰이다. < 표 3-3 > 을 보면 운영 인력에서 자치경찰 23명 특별사법경찰 인력으로 특별사법경찰 113명을 운영하는 서울시와 특별사법경찰 110명을 운영하는 경기도의 사건처리 실적 <표 3-5>을 앞서고 있다. 법률자문 검사의 파견도 없었고, 인력도 적었으나 출범 후 10년간의 수사기법이 그대로 이어진 결과로 자치경찰이 특별사법경찰 업무를 담당하는 것이 의미하는 바가 크다고 할 수 있다.

<그래프 3-1> 2017년 광역시·도별 특별사법경찰 [전담부서] 수사실적 비교



출처 : 서울시 민생사법경찰단 내부자료(2018)

지방자치단체의 전담부서의 분야별 처리실적 그래프를 보면 지역별로 약간의 차이는 있다. 그러나 지방자치단체들이 비슷한 법률분야에 대하여 행정위반사범 적발률이 높았다. 즉 시민 생활과 밀접한 관련이 있는 식품, 환경, 원산지, 공중위생, 의약품 순으로 단속 이루어졌다. 지역 특색에 따른 행정사범 단속으로는 서울시의 경우 유동인구가 많은 대형시장을 여러 곳 운영하고 있어 이곳에서 은밀히 거래되는 가짜 상품 일명 ‘짜퉁’에 대한 집중단속¹⁶²⁾으로 인해 부정경쟁방지 및

영업비밀보호에 관한 법률 위반 적발이 많았다. 인천시는 항구가 인접해 있어 금어 기간 불법포획위반 등으로 수산업법 위반 단속¹⁶³⁾이 많았다. 대전과 충남은 축산물 위생에 대한 단속 건수가 많았으며, 제주특별자치도의 경우 자동차손해배상 보장법 위반 사범에 대하여 제주시 2명, 서귀포시 1명의 전담수사관을 운영하여 사건처리율이 높은 특징을 가지고 있다.

3. 제주자치경찰의 특별사법경찰 운영 현황

1) 제주자치경찰 설치

제주자치경찰은 2005년 10월 14일 정부에서 “제주특별자치도 기본계획”을 확정 하면서 제주형 자치경찰제 시범 실시를 위하여 현행 국가경찰조직은 그대로 유지 하면서 2006년 7월 1일 제주특별자치도지사 소속하에 설치 운영하게 되었다.¹⁶⁴⁾

지방자치단체와 국가경찰 상호 간 업무협조를 위해 광역단위 치안 행정위원회를 설치하였고, 주민에 대한 책임·권한 소재를 명확히 하기 위하여 독립제로 하고 자치경찰단장은 내부임용으로 하며 필요시 개방형으로 운영하도록 하였다.

자치경찰 시행 초기의 사무 및 권한은 방법순찰, 안전사고 예방 활동, 아동·여성 등 사회적 약자보호, 학교 폭력 예방, 기초질서 위반행위 단속 등 생활안전과 교통안전 및 교통소통, 주민참여 지역 교통 활동 지원, 교통법규 위반행위 단속 등 지역 교통 활동, 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무와 환경·식품·산림·공중위생 등 17개의 특별사법경찰의 사무를 수행하도록 하였다.¹⁶⁵⁾

2) 제주자치경찰 운영현황

현재 제주자치경찰의 사무는 방법순찰, 교통안전 지도단속, 기초질서 유지, 시설·행사 경비 등 주민 생활 치안서비스와 환경·식품·공중위생 등 19개 분야의 사법

162) chosun.com, 서울 청담동·논현동 일대 ‘짜통 명품’단속하자 압수된 물품만 45억 원 상당 (2017.04.26.) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/04/26/2017042601116.html

163) Break News, 금어기간 꽃게 등 불법 포획한 선장 4명 불구속 기소(2017.07.10.) http://www.breaknews.com/sub_read.html?uid=519122

164) 제주특별자치도, 『제주자치경찰의 이해』, 제주특별자치도, 2006 p.5.

165) 경찰청, 『제주자치경찰제 교양자료집』, 경찰청 혁신기획단, 2006, pp.10-11.

경찰관리 직무를 처리하며, 소요 예산은 자치단체 재원으로 부담을 원칙으로 하고 있다.

제주자치경찰 출범 초기에는 제주특별자치도에 자치총경을 단장으로 자치경찰단을 행정시에는 자치경정·경감을 대장으로 하는 자치경찰대(2개 대)를 설치하였다.¹⁶⁶⁾

그러나 자치경찰단과 행정시 자치경찰대로 분리 운영되면서 인력과·기능이 중복되고 이원화된 지휘체계로 업무 혼선이 빚어지는 등 비효율적인 문제가 제기되면서 이를 해결하기 위해 2012. 01. 09. 통합 자치경찰단의 운영을 시작하였다.

이로 인해 양 행정시 자치경찰대는 폐지되고, 제주자치경찰단은 경찰정책과, 주민생활안전과, 특별사범경찰과, 주차지도과, 교통정보센터, 서귀포지역경찰대로 편제해 운영하게 되었다.¹⁶⁷⁾

현재 제주자치경찰 조직은 「제주특별자치도법」 제88조에 자치경찰사무를 처리하기 위하여 도지사소속으로 자치경찰단을 두고 있으며, 경무관계급의 자치경찰단장과 총경계급의 경찰정책관과 경정이 장을 맡는 교통생활안전과, 관광경찰과, 서귀포지역경찰대, 교통정보센터를 운영하고 있다. 자치경찰단장의 계급은 경무관으로 도지사가 임명하며, 도지사의 지휘·감독을 받게 되어 있으며, 제주자치경찰의 조직체계에 관한 사항은 도 조례로 정하도록 하고 있다.¹⁶⁸⁾

166) 제주특별자치도, 『제주자치경찰의 이해』, 제주특별자치도, 2006, p.5-10.

167) <http://news.joins.com/article/7090682> 중앙일보, 제주자치경찰 통합 자치경찰단으로 조직 개편 (2012.01.09)

168) 제주특별자치도법 제88조(자치경찰기구의 설치)

① 제90조에 따른 자치경찰사무를 처리하기 위하여 도지사 소속으로 자치경찰단을 둔다.

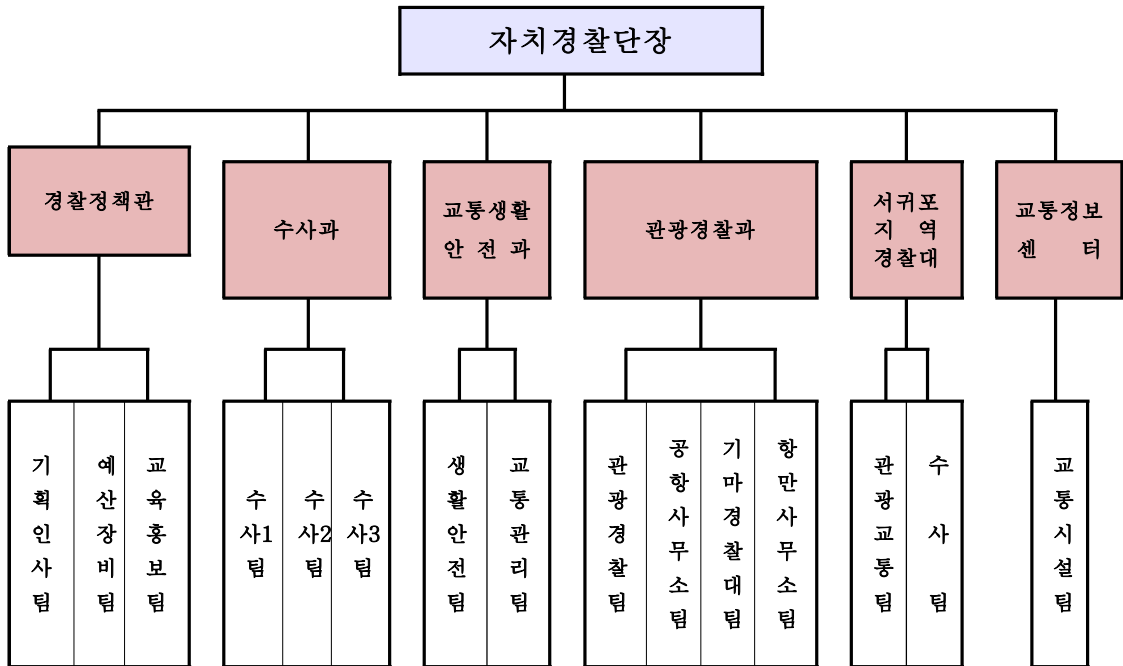
② 자치경찰단의 조직과 자치경찰공무원의 정원 등에 관한 사항은 도 조례로 정한다.

같은 법 제89조(자치경찰단장의 임명)

① 자치경찰단장은 도지사가 임명하되, 도지사의 지휘·감독을 받는다.

② 자치경찰단장은 자치경무관으로 임명한다. 다만, 도지사는 필요하다고 인정하면 개방형직위로 지정하여 운영할 수 있다.

< 표 3-6 > 제주자치경찰의 조직



출처 : 제주자치경찰단 내부자료(2018)

<표 3-6>를 보면 자치경찰단장 아래에 1개의 총경 계급 경찰정책관과 경정 계급의 2개 과와 1개의 지역경찰대 그리고 1개의 센터가 자치경찰의 조직으로 운영되고 있다.

수사과에서 특별사법경찰을 운영하며 1담당, 2담당, 3담당과 서귀포지역경찰대 소속 1개 담당 등 총 4개 담당의 수사 부서를 운영하고 있다.

제주자치경찰의 인원은 현재 경찰관 156명¹⁶⁹⁾, 일반직 공무원 20명으로 2006년 7월 1일 출범 시 국가경찰에서 이관한 38명¹⁷⁰⁾의 자치경찰을 시작으로 2007년 2월 21일 신입자치경찰 1기 45명을 임용하였으며, 2010년 11월 8일 12명(2기), 2012년 3월 19일 13명(3기), 2013년 12월 23일 18명(4기), 2015년 12월 7일 9명(5기), 2017년 12월 11일 6명(6기), 2018년 6월 4일 9명(7기)의 자치경찰관을 신입으로 임용하였다.

169) 출범 초기의 자치경찰 정원은 127명으로 12년이 지난 현재도 일반직을 제외한 자치경찰정원은 2명이 증원된 129명에 불과하다.

170) 국가경찰 특별 임용 38명 : 총경 1명, 경정 4명, 경감 8명, 경위 9명, 경사 8명, 경장 8명

< 표 3-7 > 제주자치경찰의 정·현원

구분	총계	자치경찰공무원									일반직공무원		
		계	경무관	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경	계	일반직	공무직
정원	169	137	1	1	5	17	28	28	38	33	18	10	8
현원	156	137	1	1	4	15	17	46	32	21	19	11	8
별도 정원 171)	8	8	-	-	1	-	1	2	3	1			
과부족	-13	-14	-	-	-1	-13				2	2	-	

출처 : 제주자치경찰단 내부자료(2018)

각 부서의 인력 운영 현황은 경찰정책관의 인원은 경찰관 15명, 일반직 2명, 공무직 1명으로 기획·인사담당을 두고 있다. 수사과는 15명의 경찰관과 행정시로부터 파견 받은 2명의 지명직 특별사법경찰관으로 3개 팀을 운영하고 있다.

교통생활안전과의 인원은 경찰관 25명으로 생활안전담당과 교통관리 담당을 운영하고 있다. 관광경찰과는 경찰관 42명과 7명의 공무직 인원으로 관광경찰담당, 공항사무소, 항만사무소, 기마대를 운영하고 있다. 서귀포지역경찰대는 24명의 경찰관으로 관광교통팀과 민생수사팀을 운영하고 있다. 교통정보센터는 2명의 경찰관과 8명의 일반직공무원으로 교통시설을 운영 중에 두고 있다.

< 표 3-8 > 제주자치경찰의 부서별 인력운영

구분	계	경찰 정책관	수사과	교통생활 안전과	관광 경찰과	서귀포지역 경찰대	교통정보 센터	기타 (파견)
계	164	18	17	25	49	24	11	20
경찰	145	15	15	25	42	24	4	20
일반	11	2	2	-	-	-	7	-
공무직	8	1	-	-	7	-	-	-

출처 : 제주자치경찰단 내부자료(2018)

171) 휴직자 및 경찰청 파견자

각 부서의 주요 기능을 다음과 같다.¹⁷²⁾

경찰정책관의 기능은 자치경찰사무 종합기획 활동 목표 수립 및 활동상황 평가, 자치경찰공무원 인사·교육·인력·장비·예산 운용계획 수립 및 운영, 국가경찰과의 업무협약 및 인사교류, 관광·환경·산림분야 등 특별사법경찰 관리 직무에 관한 사무를 관리한다.

교통생활안전과 기능은 주민의 생활 안전에 관한 사무는 교통법규위반 지도단속, 교통안전 및 교통소통에 관한 사무, 사회적 약자(아동·청소년·노인) 보호 및 가정, 학교폭력 등 예방 활동, 교통시설심의위원회 운영에 관한 사무이다.

관광경찰과는 내·외국인 관광객에 대한 안전확보 사무, 공항에서의 외국인 관광객 보호 및 관광 질서 지도 단속, 기마대, 명예기마대 설치 및 운영에 관한 사무를 담당한다. 서귀포지역경찰대는 주민의 생활안전에 관한 사무, 공공시설 및 지역 행사장 경비에 관한 사무, 사회적 약자(아동·청소년·노인) 보호 및 가정, 학교폭력 등 예방활동, 관광 환경 산림 분야 등 특별사법경찰 관리 직무에 관한 사무를 담당하며, 교통정보센터의 기능은 지능형 교통체계(ITS 센터) 운영, 교통신호기 설치·관리 및 교통신호기 연동제 운영, 교통방송국 설치지원에 관한 사무를 담당하고 있다.

3) 제주자치경찰 특별사법경찰의 운영현황

제주자치경찰의 수사 권한은 형사소송법 제197조항의 특별사법경찰에 근거를 두고 있으며, 일반 형사범에 대한 단속권한은 가지고 있지 않다. 사법경찰관으로서의 직무 범위도 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무 범위에 관한 법률」 제10조에 그 직무범위를 정하고 있어 다른 지방자치단체의 특별사법경찰과 같이 행정사범에 한정하여 수사 권한을 행사하고 있다.

제주자치경찰 수사전담부서의 설치단위는 광역시·도이며 명칭은 ‘수사과’이다.

제주자치경찰 출범 전·후의 특별사법경찰 인원과 실적을 비교해 보면, 우선 특별사법경찰은 제주특별자치도 출범 이전 2006년 7월 1일 이전, 즉 제주특별자치도가 설치되기 전 제주특별자치도의 행정체제는 제주도청, 제주시청, 서귀포시청, 북제

172) 제주자치경찰, 『2018년도 주요업무보고』, 제주자치경찰단, 2018.

주군, 남제주군으로 1도, 2시, 2군에서 운영되었다.

제주지방검찰청 정보공개청구에 의한 제주특별자치도 출범 이전 해인 2005년도 제주특별자치도 내 특별사법경찰은 75명이었다. 2006년 제주특별자치도 출범 시에는 < 표 3-8 >와 같이 자치경찰을 제외한 제주도청과 제주시, 서귀포시에서 총 49명의 특별사법경찰이 운영되어 거의 반으로 줄어들고 있음을 볼 수 있다.

< 표 3-9 > 제주특별자치도 산하 특별사법경찰 인력운영 현황 173)

구분	05년	06년	07년	08년	09년	10년	11년	12년	13년	14년	15년	16년
제주 자치도청	18	12	11	9	8	8	7	8	5	3	11	2
제주시	31	21	17	14	6	8	4	5	2	2	10	4
서귀포시	36	16	12	3	5	3	3	6	4	5	40	11
자치경찰	0	12	17	23	22	20	21	14	14	17	17	19
계	85	61	57	49	41	39	35	33	25	27	78	36

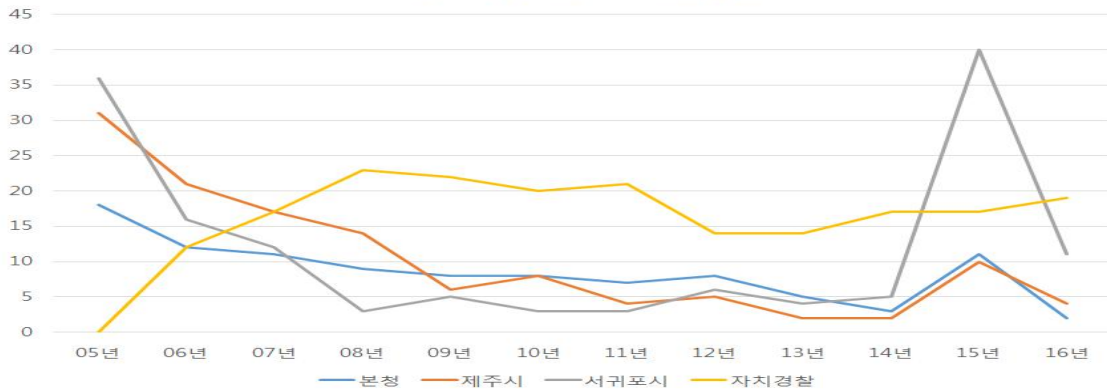
※ 2005년은 제주특별자치도 출범 이전 자료로 1도, 2시, 2군 중 제주시로 통합된 북제주군을 제주시 특별사법경찰 인원으로 서귀포시로 통합된 남제주군을 서귀포시 특별사법경찰 인원에 포함하였다.

출처 : 제주지방검찰청(2017), 오재환 외, 전계 연구보고서, p.88. 재구성

이후에는 특별사법경찰 인원의 수가 2007년은 40명, 2008년은 26명으로 지명직인 제주도청 산하의 특별사법경찰이 해마다 줄어들었다. 제주자치경찰이 출범 3년 후에는 업무처리에 대한 전문화 및 안정기로 들어서면서 지명직 특별사법경찰 인원이 20명 미만으로 줄어들었으며, 2014년에는 자치경찰을 제외한 지명직 특별사법경찰이 10명임을 확인할 수 있다.

173) 이 표는 제주지방검찰청에 정보제공청구를 통해 취득한 자료와 제주특별자치도 자치경찰단 내부 자료를 참조하여 각색한 것으로, 제주지방검찰청의 자료는 제주도청 산하 특별사법경찰 인원이며, 업무와 관련이 없는 분야의 특별사법경찰 인원은 포함되어 있지 않다.

<그래프 3-2> 제주도 특별사법경찰의 현황¹⁷⁴⁾



출처 : 제주지방검찰청

그러나 최근에는 특별사법경찰이 급증하고 있다. 2015년은 지명직 특별사법경찰이 61명으로 큰 폭으로 확대되었음을 볼 수 있다. 그 이유는 전국 지방자치단체 합동평가¹⁷⁵⁾ 항목에 특별사법경찰의 운영 확대를 위해 공무원 수 대비 특별사법경찰 인원 비율을 추가하였기 때문이다. 그러나 < 표 3-10 >의 송치 실적을 보면 < 표 3-9 >의 2015년도 지명직 특별사법경찰 인원만 61명임에도 검찰 송치 실적이 9건으로 형식적으로 지명직 특별사법경찰의 비율을 높인 것을 확인 할 수 있다.

< 표 3-10 > 제주도청(행정시 포함, 자치경찰 제외) 특별사법경찰의 송치실적 ¹⁷⁶⁾

구분	05년	06년	07년	08년	09년	10년	11년	12년	13년	14년	15년	16년
본청	13	11	41	1	3	2	2	4	0	6	9	8
제주시	502	478	465	24	7	6	9	5	0	0	0	0
서귀포시	42	41	184	10	6	1	6	1	3	0	0	0
계	557	530	690	35	16	9	17	10	3	6	9	8

출처 : 제주지방검찰청(2017), 오재환 외, 전계 연구보고서, p.89. 재구성

174) 이 표는 제주지방검찰청에 정보제공청구를 통해 취득한 자료와 제주특별자치도 자치경찰단 내부자료를 참조하여 재정리한 것으로, 제주지방검찰청의 자료는 제주도청 산하 특별사법경찰 인원이며, 업무와 관련 없는 분야의 특별사법경찰 인원은 포함되어 있지 않다.

175) 정부업무평가 기본법 제21조

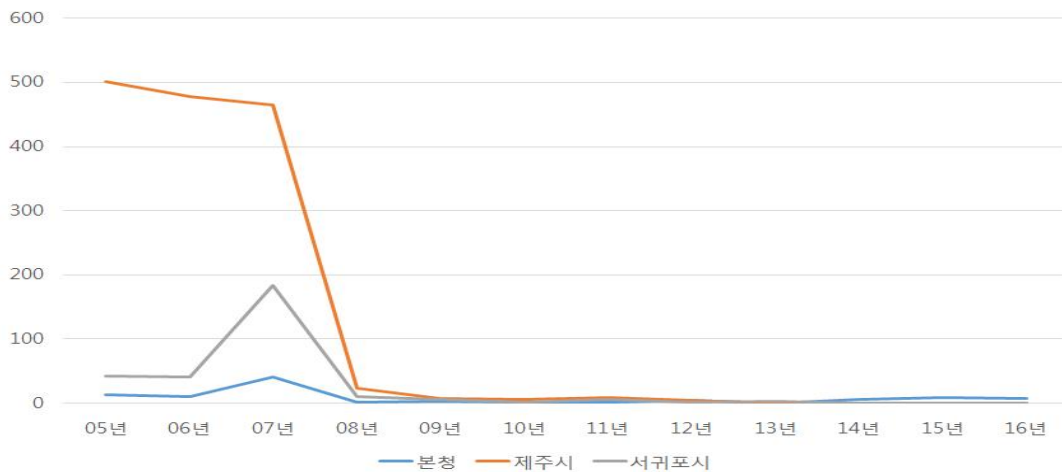
① 지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무, 국고보조사업 그 밖에 대통령령이 정하는 국가의 주요시책 등(이하 이조에서“국가위임사무등”이라 한다)에 대하여 국정의 효율적인 수행을 위하여 평가가 필요한 경우에는 행정안전부장관이 관계중앙행정기관의 장과 합동으로 평가(이하 “합동평가”라 한다)를 실시할 수 있다.

176) 이 표는 제주지방검찰청에 정보제공청구를 통해 취득한 자료와 제주특별자치도 자치경찰단 내부 자료를 참조하여 각색한 것으로, 제주지방검찰청의 자료는 제주도청 산하 자치경찰 업무관련 특사경 수치이며, 업무와 관련이 없는 분야의 특사경과 실적은 포함되어 있지 않다.

제주자치경찰 특별사법경찰의 실적을 제외한 제주자치도 산하 특별사법경찰의 실적을 보면 06년 제주본청 생활환경과 10건, 제주시 교통행정과 249건, 차량관리과 219건, 공원녹지과 8건 서귀포시 공원녹지과 2건, 건설교통과 33건이다.

이 중 교통행정과와 차량관리과는 자동차관리법상의 무단방치 차량과 자동차손해배상 보장법의 의무보험미가입자의 처리실적이 2007년까지 비슷하게 이어져 오다 2008년 위 사무가 제주자치경찰 특별사법경찰에게도 주어지면서 전체적인 처리실적이 급격하게 줄어들고 있다.

<그래프 3-3> 제주도청(행정시 포함, 자치경찰 제외) 특별사법경찰의 송치실적



출처 : 제주지방검찰청(2017)

제주지방검찰청의 자료를 보면 특별사법경찰 대부분 처리실적이 환경오염과 삼림훼손사범이다. 그 실적은 제주자치경찰의 특별사법경찰 수사업무가 본 퀘도에 오른 2008년부터다. 그러나 이시기는 제주자치경찰이 -제주특별자치도 지명직 특별사법경찰이 현저히 줄어들었음에도 불구하고- 수사업무를 전적으로 처리하였다. 2006년 61명의 지명직 특별사법경찰에서 2014년 10명의 지명직 특별사법경찰과 17명의 자치경찰 특별사법경찰의 인원(합계 27명)으로도 그 이상의 수사사무를 처리하였다. 지명직 특별사법경찰의 실적도 3건에 불과하여 자치경찰 특별사법경찰 운영에 대한 효율성이 뛰어난을 알 수 있다.

< 표 3-11 > 제주자치경찰 특별사법경찰의 송치실적 177)

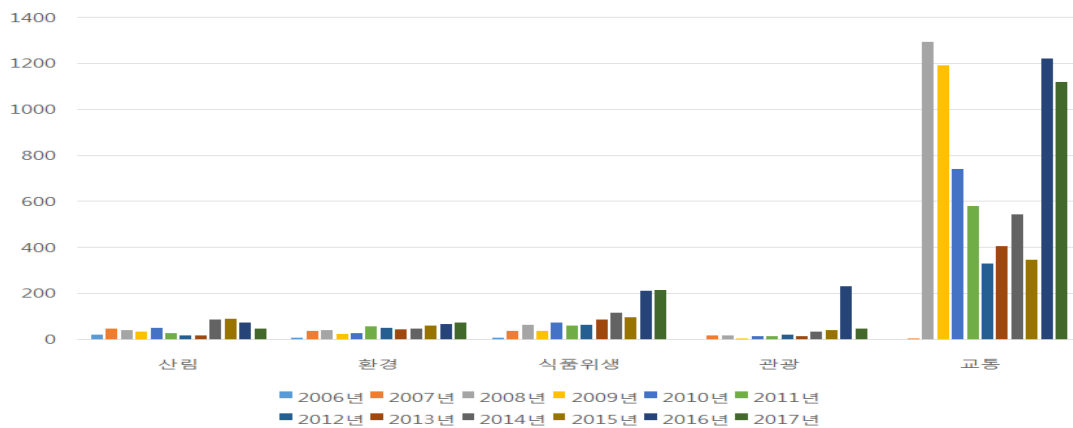
구분	06년	07년	08년	09년	10년	11년	12년	13년	14년	15년	16년	17년
산림	19	47	41	34	48	27	18	18	86	90	73	47
환경	8	37	39	24	28	57	51	42	47	59	66	74
식품 위생	7	35	64	36	73	60	61	87	116	95	210	213
관광	-	16	16	4	13	13	21	12	32	40	231	46
교통	-	3	1,296	1,193	741	581	329	405	543	346	1,223	1,120
계	34	138	1,456	1,291	903	738	480	564	824	630	1,803	1,500

출처 : 제주자치경찰단 내부자료(2018), 오재환 외, 전계 연구보고서, p.88. 재구성

제주자치경찰이 출범한 2006년은 자치경찰제 시행 첫해로써 이렇다 할 실적이 없었다. 그러나 3년째가 되는 2008년부터는 행정사에서 처리하던 자동차손해배상 보장법의 무보험 차량운행과 자동차관리법의 차량 무단방치위반 사무가 자치경찰단으로 이관되면서 실적이 급증하였다. 시기별로 보면 중앙정부와 제주자치도가 불량식품 척결 방침을 정했던 2013년도부터는 식품위생법위반 적발이 급증하였다.

2014년 이후로는 제주로의 이주 열풍, 중국인 부동산 투자 등으로 지가가 급등하자 기획수사를 벌여 시세차익을 노린 산림·환경 파괴 사범을 집중 단속¹⁷⁸⁾하였다.

<그래프 3-4> 제주자치경찰 특별사법경찰의 송치실적



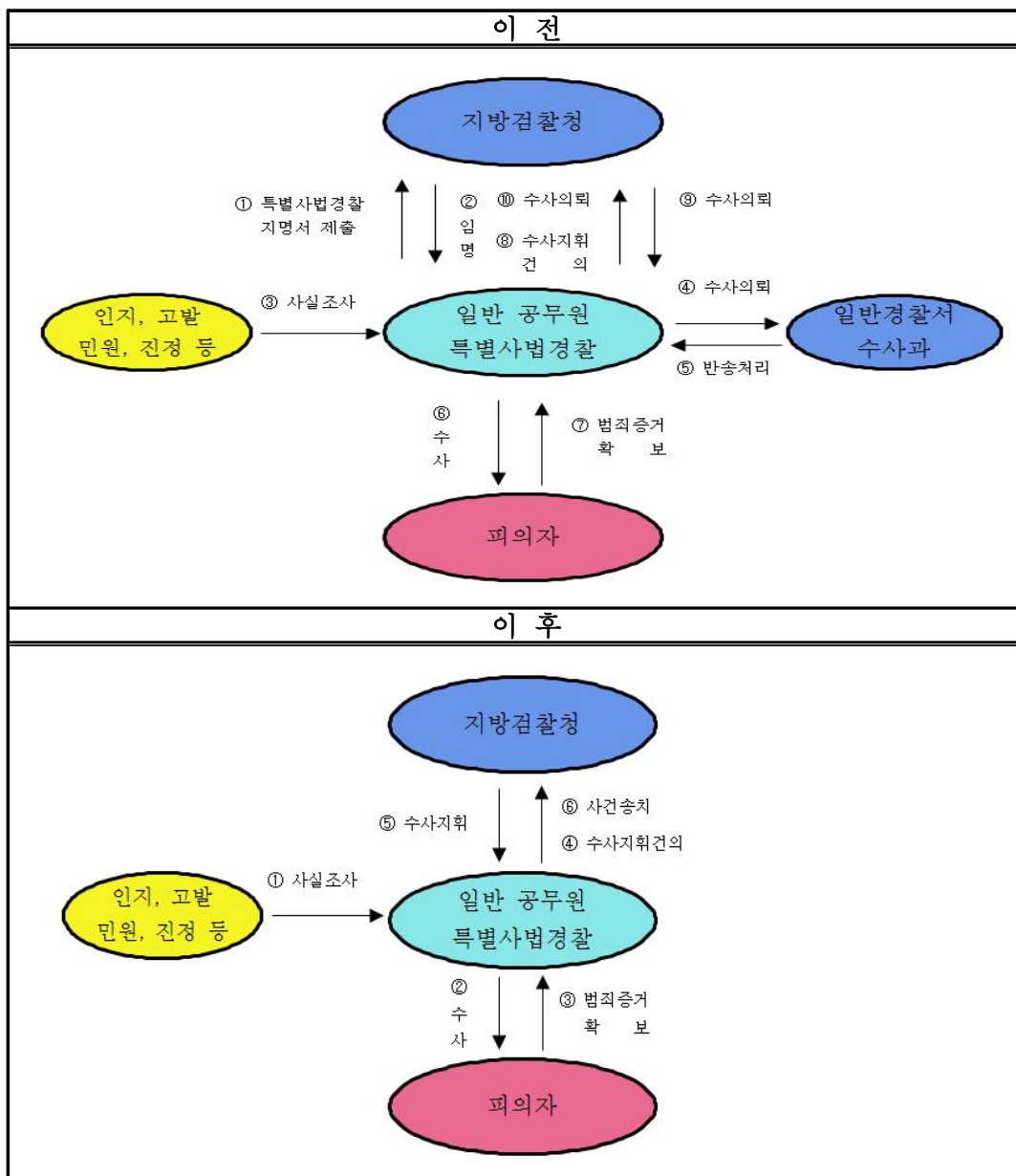
출처 : 제주자치경찰단 내부자료(2018)

177) 제주특별자치도 자치경찰단 내부자료 참조.

178) 제주자치경찰 특별사법경찰팀 중요사건의 첫 구속사건은 2012년 9월 1건이 있었으며, 그 후 수사의 전문화로 2015년 3건/3명, 2016년 7건/10명, 2017년 4건/6명을 구속하였다.

앞에서 제주자치경찰의 출범 이전, 이후의 처리 실적과 전국 지자체의 처리 실적을 비교하여 본바, 제주자치경찰 특별사법경찰이 출범 이전 실적이나, 타 지자체의 특별사법경찰 실적에 비하여 1인당 처리 실적이 월등히 높음을 알 수 있다. 제주자치경찰의 본격적인 수사업무 시행 전·후의 사건처리 차이점과 기존 지명직 특별사법경찰과 제주자치경찰 특별사법경찰의 사건처리에 차이점을 살펴보면 다음과 같다.

< 그림 3-1 > 제주자치경찰 출범 이전과 이후의 특별사법경찰 사건처리 흐름도



<그림 3-1>은 일반 공무원으로서 지명직 특별사법경찰은 지명단계부터 검찰의 최종 사건송치까지 10단계의 단계를 거친다. 그러나 제주자치경찰의 경우 대부분 경미한 사건에 대해서는 검찰의 수사지휘¹⁷⁹⁾ 없이 4단계의 처리 절차로 사건을 송치하고, 복잡한 사건에 대하여는 검사의 수사지휘를 받고 사건을 송치한다.

일반 공무원이 해당 부서로 발령이 되면 소속 관서의 장의 추천에 의하여 지방검찰청 검사장이 특별사법경찰관리 지명심의회¹⁸⁰⁾를 거쳐 특별사법경찰관리로 지명하게 된다. 특별사법경찰관으로 지명된 공무원은 사건을 인지하거나 고소·고발 등으로 범죄의 혐의가 발견되면 형사소송법 제196조와 197조에 의해 사실관계를 수사하여야 한다.

그러나 수사업무 처리 절차와 법률 지식 부족으로 다른 일반 공무원처럼 일반 경찰서에 고발의 형식을 수사를 의뢰한다. 경찰서는 특별사법경찰이 가진 수사권을 가지고 사건을 자체 처리할 수 있다는 이유로 수사를 의뢰한 해당 부서로 반송 조치한다.

실례로 2005년도에는 경찰청장의 지시로 이러한 고발 사건을 넘겨받지 말 것을 예하 경찰서에 지시한 바 있을 정도로 특별사법경찰 사건 처리에 지방자치단체와 국가경찰 간의 갈등이 항상 있었다. 기관 고발을 받은 사건은 국가경찰관에게는 업무 자체가 생소하기 때문에 수사협조를 위해서 담당 공무원이 경찰서에 가면 국가경찰관은 도움을 요청하는 것이 아니라 피의자처럼 책임 추궁에서부터 하는 일이 생기기도 했다.¹⁸¹⁾

이와 같은 여건으로 지방자치단체 일반 행정기관 소속 특별사법경찰은 수사의 비전문성에도 불구하고 특별사법경찰은 수사를 진행한다. 이들은 피의자와 참고인 등의 조사를 경찰관서가 아닌 행정관서에서 받고, 증거물 등을 확보한 후 검찰에 수사지휘를 건의하여 검사의 지시가 내려오면 보강 수사를 한다. 수사가 최종 마무리되면 사건을 검찰로 송치하여 수사업무를 마치게 된다.

179) 검사의 수사지휘권 : 검사는 모든 수사에 관하여 사법경찰관리를 지휘할 수 있는 일반적 지휘권과 구체적 지휘권을 가진다. (임동규, 2016)

180) 특별사법경찰관리 지명절차 등에 관하 지침 제5조(특별사법경찰관리 지명심의회) ① 특별사법경찰관리의 지명에 관한 사항을 심의하기 위하여 지방검찰청에 특별사법경찰관리 지명심의회(이하 “심의회”라 한다)를 둔다.

② 심의회는 당해 지방검찰청 소속 부장검사를 위원장으로 하고, 검사 및 5급 이상 검찰공무원 중에 당해 검찰청 검사장이 임명하는 위원 2인으로 구성한다.

181) 양영철, 『자치경찰론』, 대영사, 2008, p.402.

이러한 수사업무의 부담으로 일반 공무원은 순환보직 기회가 오거나 인사발령을 요청하여 짧게는 1년이나 많게는 3년 사이 타부서로 발령을 받게 된다. 이를 대체하는 새로운 직원은 위와 같은 과정을 반복하게 되므로 수사기법은 단절되고 수사의 전문성은 항상 부재한 상태로 남게 되는 것이다. 이것은 결국 행정법에 대한 단속 기피로 이어져 결국 특별사법경찰제도를 사문화시키고 있는 것이다.

그러나 제주자치경찰의 특별사법경찰은 수사의 전문성을 바탕으로 같은 지방자치단체 소속의 공무원과 업무를 공유하며 국가경찰로 하던 수사 의뢰를 자치경찰과 업무 협의를 거쳐 자치경찰 소속 특별사법경찰과 합동으로 하는 것이다.

제주자치경찰 특별사법경찰의 업무처리 과정을 보면 자치경찰은 임용과 동시에 법에 따라 특별사법경찰권을 가지므로 특별사법경찰관리로 지명 받는 절차는 생략되고 해당부서의 발령과 동시에 수사업무를 시작한다. 일반 특별사법경찰과 같이 자체인지, 고소·고발 등으로 수사가 개시되고 사실관계를 조사 후 범죄 혐의를 찾으면 범죄사건부에 등재하여 입건¹⁸²⁾하게 된다.

조사는 일반경찰관서와 동등한 환경의 조사실에서 피의자 및 참고인을 조사한다. 간단한 사건은 바로 송치한다. 복잡한 사건의 경우 검사에 수사지휘 건의를 하여 사건을 마무리하게 된다. 이러한 과정은 기존 특별사법경찰의 수사처리 과정을 획기적으로 줄이므로 신속한 수사가 가능하고 일반 공무원은 특별사법경찰 수사권 영역보다는 행정업무에 집중할 수 있어 지역행정과 치안 행정의 연계성을 극대화할 수 있다. 이러한 자치경찰의 장점을 바탕으로 특별사법경찰 영역 전문수사관으로서 기획 수사에 집중력을 발휘할 수 있어 지역의 고질적인 문제 해결에 큰 역할을 할 수 있다.

다음은 이러한 전문화된 제주자치경찰 특별사법경찰 수사의 실례로서 2017년 7월에 있었던 제주특별자치도 한림읍¹⁸³⁾ 소재 몇몇 축산 농가들이 제주지형의 특징인 용암동굴로 가축분뇨를 적정절차에 의하여 처리하지 않고 무단배출하다 적발된 사건이다. 당시까지 한림읍 대부분의 지역에서 악취로 인해 수십 년간 문제가

182) 입건 : 형사소송법상 개념으로 사법기관에서 사건을 접수하는 것을 말한다. 구속, 불구속 이전의 단계로 입건과 함께 정식 수사단계가 시작된다.

183) 제주특별자치도 한림읍은 비양도, 금능 해수욕장, 망오름 등 천혜의 경관과 농·수·축산업이 발달되었으며, 면적은 91.09km²로 제주특별자치도 면적 1,848km²의 약 1/18에 해당한다.

되었고 지역개발의 방해 요인으로 작용되고 있었다.

관계 당국이 수십 년 전부터 근본적인 환경오염 원인을 찾아내지 못하던 문제를 제주자치경찰 특별사법경찰팀의 수사력을 바탕으로 검찰과 제주특별자치도 환경담당 부서의 협업 끝에 문제를 해결함으로써 지역 특색에 맞는 제주자치경찰 특별사법경찰의 모범 사례로 전국 언론에 보도되었다.

< 제주자치경찰 특별사법경찰의 중요 수사사례 >

제주자치경찰단은 제주특별자치도 한림읍 소재 용암동굴 절개지에서 가축분뇨가 대량 유출됨에 따라, 특별수사반(3개반, 9명)을 편성하여 수사에 나섰다.

특별수사반은 지금까지 현장 활동 50회, 지질전문가와 농장장, 외국인 근로자, 건설업자 등 중요 참고인 40여명에 대한 광범위한 조사활동을 전개 하였으며, 소방서 살수차와 천공기 시추조사 등 모의 검증을 통하여 분뇨 배출지 인근이 습골임을 확인 하였다.

수사와 관련하여 피의자는 배출된 분뇨가 습골로 유입된다는 사실을 알고 있었음에도 계획적인 방법으로 수년 동안 계속하여 배출하고, 각 불법 배출한 분뇨량이 수천 톤(제주종합경기장 실내수영장 2개소 분량)에 이르는 등 환경파괴가 심각하며, 이미 유입된 가축분뇨의 경우 원상회복에 수십 년이 소요될 것으로 보여 사실상 피해회복이 어렵고, 여러 객관적 증거에도 불구하고 수사에 협조하지 아니한 채 혐의를 부인하는 점 등 사안이 중대하여 구속영장을 신청하였다.

위 사건의 특징은 오래전부터 가축분뇨 무단배출의 혐의점은 있었다는 점이다. 이를 국가경찰은 사건 해결을 위해 과다한 예산(용암지대를 파헤치기 위한 중장비 동원 등) 부담과 또 다른 수사업무로 인한 업무 과중, 그리고 해당 부서 특별사법경찰 수사권한을 이유로 특별사법경찰권이 있는 제주특별자치도로 사건을 계속 넘겼다. 그러나 넘겨받은 제주특별자치도 소속의 특별사법경찰은 수사의 전문성과 방대한 사건 해결을 위한 수사 인력 부족 등으로 해결을 못 하였다.

그러나 제주자치경찰이 기획 수사를 시작해 전담반을 편성하고, 제주자치도 소속 환경부서는 수사에 드는 예산을 지원함으로써 지역행정과 치안 행정의 연계를 통해 수십 년 간 방치되었던 고질적인 환경문제를 해결할 수 있었던 사례¹⁸⁴⁾이다.

184) 2018.6. 제주자치경찰 특별사법경찰단 현장 수사관 최00(남)의 면접을 기록한 것이다.

또한 제주특별자치도청에서도 이러한 사건의 재발 방지를 위해 행정 기준과 행정처분을 강화하도록 제도를 개선 중이며 동시에 가축분뇨처리 공공시설을 확충¹⁸⁵⁾ 하는 등 지자체 산하 부서에서 문제점 발견부터 제도개선까지 이루어지는 지역 행정과 자치경찰의 모범적인 연계 사례라고 할 수 있다.

제4절 우리나라 특별사법경찰 운영 현황의 평가

1. 특별사법경찰 운영상 장점

우리나라 특별사법경찰제도의 장점은 일반경찰의 효율적 수사가 어려운 특수한 분야의 전문 지식과 행정업무 수행과정에서 적발이 용이한 현장성과 접근이 어려운 장소에서 발생한 범죄가 단속의 사각지대에 놓이는 현실에서 이 분야에 대해 신속한 단속 및 수사업무 처리가 용이하다. 특별사법경찰관은 개별 분야별로 수사가 가능해 지역적 특성을 고려한 시기별 맞춤형 기획수사로 예방수사를 할 수 있다는 점도 장점이라 하겠다. 또한 대규모 환경오염 또는 비교적 사건이 큰 행정법 위반 사범에 대해 수사 인력을 투입하여 여론의 확산을 막아 지역의 혼란을 야기 시킬 수 있는 요인을 조기에 차단하는 것이 가능하다는 장점도 있다.

또한 민원에 대한 신속한 사무 대응으로 지역 주민들에게 필요한 수사 활동이 비교적 용이하다. 예를 들면, 지역의 건전한 상거래 질서를 유해하는 추석이나 명절 기간 같이 특수기간 동안 원산지를 속이거나 단가가 낮은 불량재료로 식품을 제조하는 행위, 저렴한 토지를 허가도 없이 개간하여 환경을 파괴하고 금전적 이득을 취하는 행위, 사회적으로 보호해야 할 청소년을 상대로 금지 약품을 판매하거나 유해 매체물을 제공하는 행위 등 지역 현안으로 떠오르거나 언론사를 통해 쟁점이 되는 사건, 지역 주민에 의해서 문제 제기가 되는 사건에 대해서 집중 수사 활동이 가능하다.

특별사법경찰은 행정영역에서 전문가일 뿐만 아니라 실무담당자이다. 따라서

185) 축산경제신문, 제주도, 윈스트라이크 아웃제 도입(2017. 09. 22.)
<http://www.chukkyung.co.kr/news/articleView.html>

범죄의 위협에 미리 방지할 수 있으며, 범죄의 현장과 가장 가까이 있어 신속하게 대응할 수 있다. 그리고 이해관계인에 대한 전반적인 내부적 사안들에 관해서도 잘 알고 있어¹⁸⁶⁾ 범죄가 관련되는 경우도 결정적 사안에 대해 파악하기도 용이한 장점이 있다. 이러한 장점들이 최근에 우리나라 시·도에서 특별사법경찰에 대한 조직·인력·사무를 크게 확장하게 하는 요인이 되고 있다.

2. 특별사법경찰 운영 과제

특별사법경찰제도는 사회의 발전에 따라 특수 분야의 전문지식 요구로 만들어진 제도이다. 하지만 일반경찰과 입직경로가 다른 특별사법경찰은 행정문화에 익숙해 있어 본연의 업무가 아닌 수사업무에 익숙하지 않다. 특별사법경찰관들은 행정조직에 있으면서 동시에 수사권을 가진 수사관으로서 사법경찰과 행정공무원의 이중적 역할을 수행하는 데 따른 인식의 한계가 작용하고 있기 때문이다.

특별사법경찰이 행정공무원과 수사관으로서 일반 국민을 상대할 때는 민원업무 처리와 단속이라는 배타적인 이미지를 가지게 된다는 부담을 가지고 있다. 이로 인해 범죄행위를 발견하여도 적극적인 단속을 시행하기 어렵고, 적발하더라도 직접적인 수사보다는 수사기관으로 사건을 떠넘기고 있는 게 현실이다. 특별사법경찰의 운영상 해결해야 할 과제들을 살펴보면 다음과 같다.

1) 수사업무 처리 절차에 대한 전문성 부족

특별사법경찰은 일반 국민의 안전한 생활을 위해 최일선에서 활동하고 있다. 그러나 우리나라 특별사법경찰의 특성상 본연 업무와 수사업무의 이중적 업무와 행정의 인사문화에 따라 순환 보직의 형태로 진행을 하다 보니 단속의 경험에 의한 수사기법이 단절되어 연속성이나 전문성의 확보에 어려움을 겪고 있다. 그 이유를 본다면,

첫째, 전담 업무 수행 중에 부수적으로 발생하는 업무를 처리하기 때문에 전문성을 갖기가 어렵다.

실제로 보건직 행정공무원과 면담을 하여 본 결과, 담당하고 있는 사무를 보면 과 내 회계업무, 의료법·약사법 관련 인허가, 관내 비만·흡연·영양실태, 노인 등

186) 고현환, 「특별사법경찰제도에 관한 비교적 고찰」, 국제법무, 2015, p.40.

사회적 약자 방문검진, 치매관리 등의 지역 건강증진 사업과 식중독 발생 조사, 위반업소 행정처분을 담당하고 있었다. 메르스¹⁸⁷⁾ 같은 전국적인 긴급한 상황 발생 시에는 휴일 상관없이 보건 방역 업무에 투입되고 있다고 한다.¹⁸⁸⁾

특별사법경찰 경험이 있는 식품위생 담당 공무원은 일반음식점, 휴게·제과점, 집단급식소 영업 및 지도관리, 행정소송 및 행정심판 관리, 위반업소 행정처분, 계절음식점 관리, 나트륨 줄이기 사업, 어린이 놀이 시설 관리 등을 담당하고 있었다. 이러한 여러 가지 담당 업무로 특별사법경찰의 업무를 담당하기에는 업무과중이 발생할 수밖에 없다는 것이다.¹⁸⁹⁾

< 표 3-12 > 일반 공무원의 사무분장 표

직위	분 장 사 무	비고
지방보건	<ul style="list-style-type: none"> ○ 계 서 무 ○ 건강기능식품 관련 영업신고 및 관리 ○ 다소비식품 및 업경체소류¹⁹⁰⁾ 수거검사 ○ 식품운반업·식품보존업 영업신고 및 지도관리 ○ 다단계판매업소 허위과대광고 단속 ○ 소비자식품위생감시원 운영관리 ○ 어린이 식품안전관리 관련 업무 ○ 집단급식소식품판매업, 기타식품판매업, 식용자동판매기영업, 식용얼음 판매업 영업신고 및 관리 	
지방보건	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의료법·약사법관련 인허가 관리 ○ 지역 건강증진 사업 계획수립 및 추진 ○ 치매관리 등 지역 건강증진 사업 ○ 노인 등 사회적 약자 방문 검진 ○ 보건평가계획 수립 및 추진 ○ 과내 회계업무 ○ 지역주민 비만, 흡연, 영양실태 관리 ○ 식중독 발생조사, 위반업소 행정처분 담당 	
지방행정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정소송 및 행정심판 관리 ○ 신고증 교부 및 문서처리(수) ○ 위반업소 행정처분(동부지역 :동) ○ 식중독 발생 조사지원(동부지역 :동) ○ 위생등급제 운영 관리 ○ 모범음식점 지정 등 관리 ○ 식품접객업(일반,휴게,제과,위탁,집단) ○ 일반음식점, 휴게·제과점영업 및 집단급식소 영업신고 및 지도관리(동부지역 :동) 	

출처 : 제주특별자치도청 소속 공무원의 면담내용 중 담당사무를 표로 작성함.

187) <https://namu.wiki/w/>

메르스는 신종 전염병으로 2015년 5월 20일 첫 환자가 발생하여 치명률 19.4%로 확진자 186명 중 사망자는 38명이었다.

188) 서귀포시청 소속 홍○○(여 경력 25년). 면담일 2018. 11. 13.

189) 제주특별자치도청 소속 6급 이○○(남 12년 경력). 면담일 2018. 11. 16.

190) 다음 어학사전(m.search.daum.net)

: 업경체소류란 주로 잎, 꽃, 잎줄기를 식용으로 하는 채소를 통틀어 이르는 말이다.

특별사법경찰로서 수사하려고 하여도 형사소송법상의 적법한 증거 확보 절차를 이해하기가 어렵고, 행정부서 소수의 수사 인력으로는 현장 단속의 저항에 대한 부담감이 생길 수밖에 없다고 한다.¹⁹¹⁾

경찰의 협조를 얻는 방법도 쉽지 않았다. 위 보건직공무원의 경우 미리 범죄를 입증할만한 일차적인 자료를 제출하여도 경찰은 현장에 있어서 어떤 것이 의료법상 의료기계와 보조기구의 구분이 어려우며, 또한 전문의약품과 건강기능식품의 구분, 어떠한 행위가 의료행위인지 분별이 어려워 단속을 위해서는 담당 공무원이 반드시 참석을 해야 하므로 범죄의 고발에 대하여도 적극적이지 않게 된다고 하였다.

둘째, 공무원 채용의 과목에 수사이론의 과목이 전무하다.

일반 행정직은 필수 3과목인 국어, 영어, 한국사와 선택 2과목으로 행정법총론, 행정법개론, 사회, 과학, 수학을 채택하고 있다. 관세직은 필수 3과목으로 국어, 영어, 한국사와 선택 2과목으로 관세법개론, 회계 원리, 사회, 과학, 수학, 행정법개론을 채택하고 있으며, 임업직 국어, 영어, 한국사, 조림, 임업경영의 5개 과목을 채택하고 있다.¹⁹²⁾ 반면에 일반경찰은 한국사, 영어의 필수 과목과 형법, 형사소송법, 경찰학개론, 수학, 사회, 과학 중 3개 과목을 선택형¹⁹³⁾으로 정하고 있다. 또한 제주자치경찰은 필수과목과 선택과목의 구분이 없이 경찰학개론, 한국사, 영어, 형법, 형사소송법의 과목을 채택하고 있어¹⁹⁴⁾ 신규채용 이전부터 수사 절차에 대한 기초적인 지식의 정도 차이가 크다고 할 수 있다.

셋째, 전문수사관의 일반공무원 채용경로가 부재하다. 외국의 경우 수사의 전문성을 해결하려는 방안으로 미국 식약청은 행정공무원을 중심으로 범죄수사권을 가진 법집행관을 운영하였으나 수사과 단속에는 비효율성을 보여 이후 채용정책을 변경해

191) 제주특별자치도청 소속 6급 이○○(남 12년 경력). 면담일 2018. 11. 16.

192) 인사혁신처, 2018년도 국가공무원 공개경쟁 채용시험 등 계획 공고(2018. 1. 2. 인사혁신처) www.mpm.go.kr/

193) 경찰청, 2018년 제3차 경찰공무원(순경) 채용시험 공고(2018 경찰청) public.jinhakapply.com

194) 제주자치경찰단, 2017년도 하반기 자치경찰공무원 공개경쟁 필기시험(2017 제주특별자치도) www.jeju.go.kr

법 집행과 범죄 수사에 능통한 요원들을 채용하여 오고 있다. 또한 연방 산림보호국 내 범죄수사국은 전문수사관 확보를 위하여 관련대학을 졸업하거나 경찰 관련 업무에 3년 이상 일한 경험이 있는 자를 수사관으로 채용하고 있다.¹⁹⁵⁾

프랑스는 관세청의 경우 해당 분야에서 2년 이상 근무한 경력과 법무부장관과 관세청의 주관하는 채용시험을 거치도록 하여 사법경찰로서의 이론과 실무지식을 갖추도록 함으로써 행정공무원의 수사 효율성을 높이고 있다.¹⁹⁶⁾

2) 잦은 인사 교체

광역자치단체에서 특별사법경찰업무를 수행하는 특별사법경찰관은 「국가공무원법상」 또는 「지방공무원법」상 신분은 경력직이며 일반직 공무원이 대다수이다. 일부 광역자치단체에서 시·군·자치단체에서 2년에서 3년간 파견된 인력으로 구성¹⁹⁷⁾되어 있다.¹⁹⁸⁾ 또한 행정의 인사 특성상 부서별 순환근무¹⁹⁹⁾를 함으로서 잦은 인사이동으로 인해 특별사법경찰관리로 근무 기간이 짧아 수사기법의 단절과 전문성이 떨어진다.

이로 인해 형식적인 업무처리나 범죄 근절을 위한 단속이 아니라 순간 모면식의 실적 위주로 흐르게 된다. 이 때문에 장기간의 자료수집과 정보가 필요한 대규모 범죄나 악질적인 범죄를 해결하기 위한 기획 수사 등은 실시하기가 어렵다. 또한 부서장이나 상급자의 수사업무에 대한 무관심도 특별사법경찰을 활성화 하는데 걸림돌로 작용하고 있다.

3) 수사교육의 부재

특별사법경찰이 일반 행정직에서 지명을 받아 수사의 권한을 얻는다고 본다면 이들에게는 수사업무는 생소한 업무가 된다. 기존의 행정업무 외에 수사관으로서 수사에 대한 지식과 경험이 부족하고 피의자 조사, 증거 수집의 수사업무를 실행

195) 한국형사정책연구원, 「외국의 특별사법경찰제도」, 한국형사정책연구원, 2009, p.43.

196) 한국형사정책연구원, 「외국의 특별사법경찰제도」, 한국형사정책연구원, 2009, p.123.

197) 김찬동, 『특별사법경찰제도의 장기발전방안』, 서울연구원, 2009, p.158.

198) 최중술, 「우리나라 특별사법경찰제도의 실태분석과 개선방안 연구」, 경찰학 연구소, 2014, p.210.

199) 김광호, 「공무원 순환보직에 관한 연구」, 한국개발연구원, 2008, p.66.

순환보직은 공무원 개인의 능력발전을 목적으로 제도화된 배치전환을 말한다. 순환보직은 적재 적소 배치의 원칙과 함께 우리나라 공무원 인사의 근간을 이루는 기본원칙이라고 할 수 있다.

하기 위해서는 특별사법경찰에 대한 교육이 필요하다. 법무연수원에서 특별사법경찰에 대한 교육이 이루어지고 있으나 그 외의 교육기관은 찾아보기 어렵다. 이러한 수사교육기관의 부재는 수사 함양 기회의 부족으로 전문성이 떨어져 관련 업무의 기피로 이어지고 있다.

법무연수원에서 특별사법경찰에 대해 교육을 하고 있으나 실제 교육 기간은 1주에서 2주의 합숙 훈련 형식으로 운영하고 있어 행정업무와 수사업무 두 가지를 담당하고 있는 특별사법경찰에게 교육 참여는 요원하지 않다.

미국 연방 환경보호청 소속의 수사권을 가진 특수요원은 국토안보부의 “연방 사법연수원”에서 8주의 기본교육을 받은 후, 연방 환경청에서 연방환경법 상의 형사소송법을 8주에 걸쳐 교육을 받는다. 이후 지속적인 보수훈련을 통해 심화된 수사기법들을 배우고 있다.²⁰⁰⁾ 외국기관의 사례처럼 우리나라도 열악한 특별사법경찰의 교육환경을 개선하여 실질적으로 참여할 수 있는 교육기관의 확보와 체계적인 수사교육 시스템 운영방안을 마련하여야 한다.

4) 유관기관 공조의 부재

수사업무는 그 특성상 유관기관과 정보를 공유하여야 한다.²⁰¹⁾ 특별사법경찰은 수사전문기관 소속 공무원이 아니다. 일반경찰과 다르다는 얘기이다. 현재도 특별사법경찰관이 본인의 업무 중 범죄행위를 발견하더라도 직접 수사하지 않고 경찰이나 검찰기관에 고발의 형태로 수사업무를 처리하는 경우가 많다. 일반사법경찰이 범죄수사 중 특정 분야의 전문지식이 필요하면 일반관공서나 전문가에게 조언을 구하거나 자료를 얻는 것은 범죄 행위의 진실을 발견하는 데 필수적이다.

반면에 특별사법경찰은 검찰이나 일반사법경찰에 본인의 담당사건에 대한 자문을 얻고자 하지만 수사업무의 특성상 수사 절차가 자체가 복잡하므로 자문의 횟수가 일회성에 그칠 수가 없어 심적 부담이 큰 것이 사실이다.

또한 기관 간 네트워크가 갖추어져 있지 않아 수사상 기본적인 지문조회나 주민조회를 위한 수사 환경이 마련되어 있지 않고, 대규모 범죄에 대한 정보의 공유, 수사관 인력 확보, 수사 장비가 부족한 것이 사실이다.

200) 한국형사정책연구원, 「외국의 특별사법경찰제도」, 한국형사정책연구원, 2009, p.27.

201) 민형동, 특별사법경찰 「운용실태 및 개선과제에 관한 소고」, 한국민간경비학회보, 2007, p.63.

중대한 사건에 대한 피의자 관리가 대부분 행정기관에 속한 특별사법경찰에게는 사법경찰로서 사무를 수행하기가 어려운 것이 사실이나 이를 해결하기 위한 유관기관과의 협조체제를 갖춘 사례는 찾아보기 힘들다.

제4장 특별사법경찰 운영모델을 위한 연구 설계 및 분석결과

제1절 연구 설계 및 분석결과

1. 조사방법

본 연구는 자치경찰 특별사법경찰의 효율적인 운영방안을 제시하기 위한 지표(indicator)를 개발하고, 이를 토대로 자치경찰의 특별사법경찰 운영에 유용한 기초 자료를 제공하는 데 그 목적이 있다. 연구목적을 달성하기 위해 경찰의 수사를 담당하고 있거나 경력이 있는 전문가와 현재 관련 부서에서 근무하고 있는 전문가의 경험에 의한 합의 도출 등 전문가 집단의 의견을 수집하고 정제하는 과정을 통해 최종 평가 요인을 도출하였다. 이를 바탕으로 요인 간 쌍대비교(Paired Comparison)를 통하여 상대적 중요도와 우선순위를 결정하는 계층 분석적 의사결정법(The Analytic Hierarchy Process)을 활용하였다.

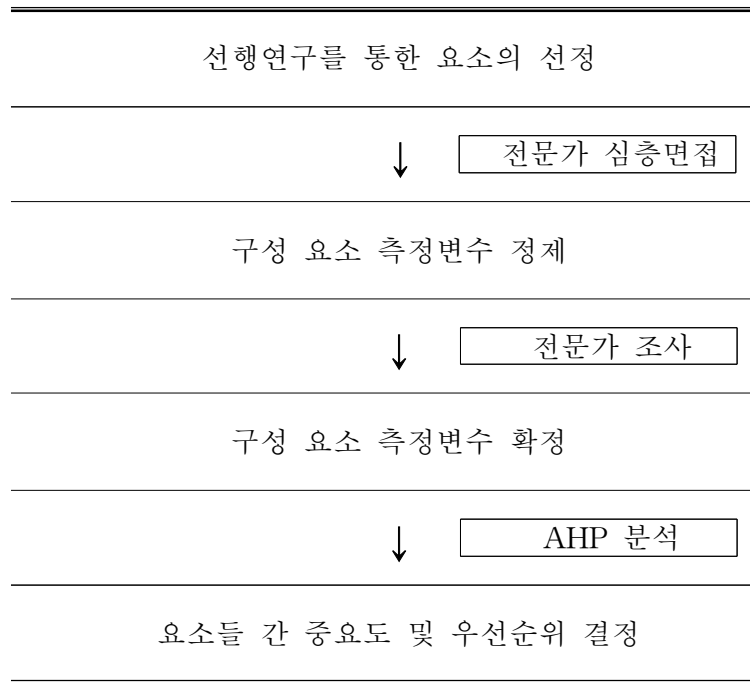
제주자치경찰제가 테스트베드의 시범적인 성격을 가지고 있어 완전한 모형이 아니다. 전국 유일하게 제주특별자치도에서만 운영되고 있는 점을 고려할 때 자치경찰 특별사법경찰도 이 상황에 종속될 수밖에 없어 모집단 특성을 추출하는데 어려움이 발생하고 있다. 따라서 변수를 수직적으로 측정하는 방식을 배제하는 질적 연구방법인 전문가를 대상으로 하는 심층면접 조사방식을 택하여 연구를 진행하였다.

문헌 조사를 통해 발췌한 자료를 토대로 전문가 그룹 회의 2018년 7월 ~ 8월에 총 3회에 걸쳐 진행하였다. 전문가 그룹 회의에서 도출된 내용을 활용하여 조사를 진행하였다.

이들 전문가가 참여한 회의와 검토의 반복적인 과정과 합의를 거쳐 불명확성에 의해서 나올 수 있는 잘못된 기준이나 대안을 최대한 줄이고 1차 의사결정에 의한 사항들을 설문 구조화하였으며, 이 구조화된 설문을 전문가를 통해 전문가 집단의 반응을 분석하여 계층적 의사결정을 위한 최종 설문 문항을 검토 작성한 후

마지막으로 계층적 의사결정 분석을 통해 중요도와 우선순위를 도출하는 과정을 거쳤다.

< 표 4-1 > 변수 도출 흐름도



2. 표본 선정

본 연구에서 표본은 실무경험이 있거나 관련 부서에 근무하는 공무원을 전문가 집단으로 구성하였다. 전문가 조사의 실행 시 가장 중요한 문제는 누가 전문가 인지를 결정하고, 전문가 패널의 표본 수를 얼마로 하느냐 하는 것이다. 이에 따라 전문가 집단으로서 패널의 선정은 참여자의 대표성, 적절성, 전문적 지식 능력, 참여의 성실성, 참가자의 수를 신중하게 고려해서 결정하여야 한다.²⁰²⁾

전문가 패널의 수에 있어서 적게는 4명에서 11명으로도 가능하고 작은 그룹일수록 효과적이라는 연구도 있다. 하지만 Dike(1969)는 적당한 패널의 수에

202) 오미자, 「섬 관광목적지의 질적 성장 평가지표 개발 연구」, 박사 논문, 2018, p.73.

대해서는 평균 그룹의 오차를 최소화하고 신뢰성 확보를 위해 패널의 수가 커질수록 신뢰도도 커지는 것으로 보고한 바 있다. Anderson(1977)에 의하면 10명 ~ 15명의 소집단 전문가로도 유용한 결과를 얻을 수 있음을 규명한 바 있다.²⁰³⁾

따라서 본 연구의 조사대상은 검찰, 국가경찰, 자치경찰, 지자체에서 근무하고 있는 공무원 중에서 수사사무에 종사하고 있거나 실무경력이 있는 공무원을 대상으로 심층 면접 조사를 실시하였다. 또한 면접 공무원들은 수사 분야에서 실무경력 2년 이상 또는 공무원 경력이 10년 이상 종사자로 한정하였다.

< 표 4-2 > 전문가 선정기준 및 인원

구분	선정기준	조사인원	최종 응답자
검찰직	공무원 경력 10년 이상 근무자 중 사법경찰 담당부서 2년 이상 근무자	7명	6명
국가경찰	공무원 경력 10년 이상 근무자 중 수사 경력 2년 이상 근무자	8명	7명
자치경찰	공무원 경력 10년 이상 근무자 중 수사경력 2년 이 근무자	7명	7명
지자체	공무원 경력 10년 이상 근무자 중 특별사법경찰 2년 이상 근무자	8명	7명
합계		30명	27명

이를 살펴보면, 첫 번째 조사는 제주자치경찰단 특별사법경찰직에 근무하는 수사 경력 3년 이상의 공무원과 제주특별자치도 특별사법경찰 경력 2년 이상의 공무원을 대상으로 시행하였으며, 두 번째는 국가경찰 수사경력 2년 이상의 공무원과 검찰 직렬 10년 이상의 공무원을 대상으로 시행하였다.

첫 번째 실시한 조사에서는 제주자치경찰 수사업무의 실무자와 제주특별자치도 특별사법경찰 실무자를 상대로 제주자치경찰 특별사법경찰 출범 이전과 이후의 개선된 점과 문제점, 전국적으로 운영될 자치경찰 특별사법경찰에 있어서 개선되어야 할 사항 등을 알아보고자 하였다.

203) 안진선, 「델파이 기법과(Delphi)과 계층적 의사결정방법(AHP)의 적용을 통한 전통정원의 보존상태 평가지표 개발, 박사 논문, 2011, p.41.

두 번째 실시한 조사에서는 자치경찰 특별사법경찰 사무와 연계된 기관과 1차 조사를 토대로 전국자치경찰 확대 운영 시 특별사법경찰의 효율적인 운영방안을 위해 중요하게 다루어야 할 사항은 무엇인지 알아보고자 하였다.

설문 조사는 직접방문과 이메일을 통한 전자우편을 통하여 이루어졌으며, 국가경찰 7부, 자치경찰 7부, 검찰직 7부, 지자체 7부의 설문지를 배포하였다. 제주특별자치도 외부의 의견을 듣기 위해 서울특별시, 부산시, 경기도, 울산시청 등의 특별사법경찰과 일반경찰서의 수사경력직의 공무원에게도 전화기를 사용한 지표 및 설문 사항 설명과 이메일로 설문지 발송 및 회수를 하였다. 총 30부 중 답변이 완벽하지 않거나 불성실한 응답이라고 판단되는 설문 3부를 제외하고 27부를 최종 대상으로 분석을 시행하였다.

3. 연구지표 설정

자치경찰 특별사법경찰 운영방안 지표개발을 위해 선행연구의 관련 분야 사례를 종합적으로 고려하였다. 이를 토대로 비교 가능성, 실행 가능성, 대표성을 고려하여 전문가 및 박사 연구원 5인과 평가 및 자문을 거쳐 1차 전문가 회의를 위한 <표 4-7>과 같이 평가지표를 작성하였다.

1차 회의는 9월 3일부터 14일까지 2주간 모집단에 해당하는 대상자로부터 다른 대상자를 소개받는 방식으로 문제영역에 익숙한 특별사법경찰의 전문지식과 경험이 있는 자치경찰과 제주특별자치도 소속 특별사법경찰 공무원과 1차 회의에서 검토된 사항은 <표 4-7> 외에 수사 인력 채용방안에 대한 논의가 있었다.

그 세부내용을 살펴보면 국가경찰 수사부서 2년 이상 근무한 경찰관 채용, 경찰 공채시험을 통과해 기초 수사이론을 갖춘 신규직원 채용, 지자체에서 2년 이상의 특별사법경찰 경력을 갖춘 지방공무원 채용, 일정 부분 수사 경력직 국가경찰과 신규직원의 혼합채용, 국가경찰과 지자체 특별사법경찰 경력자의 혼합채용이다.

< 표 4-3 > 1차 평가영역과 지표

평가영역	평가지표	비교
수사 전문화 방안	• 특별사법경찰 직렬 신설	이충은(2017), 정병하·임정호(2009) 최종술(2014), 이민재(2012)
	• 장기근무 방안 마련	강필영(2017), 이현우외(2012), 광영길 (2009), 김찬동외(2009), 이민재(2012)
	• 관련분야 자격증 소지자 채용	김중수(2009)
	• 교육훈련 강화	이준서(2009), 민형동(2007)
	• 자치경찰제도 확산	고현환(2015), 이충은(2017), 신승균외 (2008), 황현락(2008)
수사권 범 위	• 일반 수사권 부여	송영지(2014)
	• 제한된 수사권 부여	양재열(2015), 최진학(2005)
	• 지자체 특별사법경찰 사무 전권 부여	이충은(2017), 최준혁(2012)
	• 제주자치경찰 특별사법경찰 수사권 부여	김봉규(2014)
	• 중요 국가사무의 수사권 부여	이훈재(2017), 임승빈(2014)
사무응원 체계마련	• 인사 인센티브 부여	안영훈(2005), 김찬동(2009), 이근우 (2009), 양재열(2015)
	• 수사장비 확보	신승균·김중수(2008), 김찬동외 (2009), 신현기(2012), 박경래외(2009)
	• 수사비 지원	박경래(2012), 신현기(2012)
	• 유관기관 공조 방안	신승균(2008), 김찬동·이세구·박성문 (2009), 이현우·이미애(2013), 안영훈 (2015), 최준혁(2013)
특별사법경찰 설치단위	• 광역시도	김찬동(2009), 남재성(2012), 손봉철 임춘봉(2004), 최종술(2014) 장철영 (2018), 황문규(2017),
	• 기초자치단체	이승철·권용현·송건섭(2005), 최종술 (2014), 이종배(2005) 김찬동외(2009)
	• 광역시도, 인구 50만 이상	최종술(2014)
	• 광역시도, 기초자치단체 병행	최종술(2014)
교육훈련 방안	• 교육훈련 인프라 구축	이준서(2009), 민형동(2007)
법률적·제도적 보완	• 관련법률 개정	박경래외(2009), 정병하외(2009), 이훈 재(2017), 유용봉(2015), 장철영(2018)
	• 인권침해 방지	고현환(2015), 최은하(2017), 이훈재 (2017), 안영훈(2005)

2차 회의는 10월 15일부터 26일까지 2주간 진행하였다.에서는 본 논문이 추구해야 할 다양한 목적을 규정할 수 있도록 검찰직과 국가경찰로 전문가를 추가 구성하였으며, 추가로 필요한 부분과 1차 회의에서 작성된 평가영역을 평가하여 일부 중복이 되는 사항에 대해서 항목을 병합 또는 수정하였다.

이에 논의된 내용을 보면 교육 훈련 영역은 전문수사인력이 채용이 되면 개선사항이 높으므로 삭제하였으며, 법률적·제도적 보완 역시 자치경찰이 전면 실시되면 관련 법령과 제도가 신설 될 가능성이 높으므로 삭제하였다.

수사 전문화 방안도 전문수사인력이 채용되면 해결될 사항으로 판단되어 평가항목에서 배제하였다.

3차 회의는 10월 29일부터 11월 2일까지 그동안 회의를 가져왔던 전문가들과 직접방문 또는 전화를 통하여 5일간 실시하였다. 2차 회의에서 도출된 요인을 정제하는 과정을 거쳐 전문가간의 의견을 합리적으로 조정하였고, 평가항목 및 세부지표 구성 요인 중에서 마지막 요인을 추출하는 작업을 하였다.

따라서 최종적으로 도출된 평가영역은 자치경찰 수사 인력 채용방안, 수사권 범위, 사무응원 체계마련, 특별사법경찰의 설치단위, 자치경찰 특별사법경찰과 지자체 특별사법경찰의 관계의 5가지 항목이 되었다. 그러나 특별사법경찰 설치단위는 2개의 세부지표로 자치경찰 특별사법경찰과 지자체 특별사법경찰 관계의 세부지표는 2가지로 축약되어 5점 척도의 설문으로 구성하였다. 최종 도출된 평가항목과 세부지표는 <표 4-4>는 다음과 같다.

< 표 4-4 > 설문지표로 도출된 평가영역과 지표

평가영역	평가지표	설 명
수사인력 채용방안	• 수사경력직 특별 채용	국가경찰 수사부서 2년이상 근무 경찰관채용
	• 신규수사관 임용	경찰 공채시험을 통과해 기초 수사이론을 갖춘 신규직원 채용
	• 지자체 소속 특사경 채용	지자체에서 2년 이상의 특사경 경력을 갖춘 지방공무원 채용
	• 국가경찰, 신규 혼합채용	일부분의 수사 경력직 국가경찰과 신규직원 혼합 채용
	• 국가경찰, 지자체 혼합채용	국가경찰과 지자체 특사경 경력자의 혼합 채용
수사권 범 위	• 일반 수사권 부여	국가경찰과 동일한 일반 수사권 부여
	• 제한된 수사권 부여	공무집행방해, 단순절도와 특사경사무 등 제한된 일반 수사권 부여
	• 지자체 특사경 사무 전권 부여	지자체 특사경 직무분야 범위 전권 부여
	• 제주자치경찰 특사경 수사권 부여	제주자치경찰 수준의 특사경 수사권 부여
	• 중요 국가사무의 수사권 부여	국가 중요사무(보안, 외사 등) 외 수사권 부여
사무응원 체계마련	• 인사 인센티브 부여	수사사무의 어려움으로 인한 인사점수 인센티브 부여
	• 수사장비 확보	범죄발견, 범인검거를 위한 수사장비 확보
	• 수사비 지원	국가경찰과 동등한 수사비 지원
	• 유관기관 공조 방안	검찰, 국가경찰 등 유관기관 공조 방안 마련
	• 검사 파견	검사 전담반 파견
설치단위		설 명
광역시	인력과 재정지원이 용이하며 광역화 지능화되는 행정범죄에 적절한 대응 가능	
기초시군구	소규모의 특별사법경찰 전담부서를 여러곳에 설치할 수 있고 지역에 맞는 맞춤형 사무가 가능	
관계		설 명
종속적 관계	지자체 소속 특사경은 자치경찰이 전반적으로 운영	
독립적 관계	자치경찰과 지자체 특사경 동등한 협력관계(일정부분 협력 관계)	
대등적 관계	자치경찰과 지자체 각각 자체계획을 세워 특사경 운영	

4. 설문지의 구성

본 연구는 연구 자료를 측정하기 위해 구조화된 설문지를 이용하였다. 설문지는 지표의 신뢰성과 적합성을 갖는지 알아보기 위하여 전문가를 상대로 한 델파이 조사를 실시 항목으로 작성하였다.

설문지를 작성하기 위한 조사 설계는 다음과 같다. 첫째, 선행연구 자료를 통하여 연구주제에 대한 개념체계를 정리하였다. 둘째는 선행연구 자료에서 중복으로 언급이 되는 항목들을 점검하고 가장 많이 언급되는 항목을 중요도가 높은 항목 순으로 나열하였고 이를 기반으로 작성된 지표항목을 전문가 그룹을 통하여 중요도가 높은 항목 순으로 재작성, 지표의 범위를 줄였다.

또한 전문가의 심층면접을 통하여 선행연구 자료에서 추출한 지표를 보완하기 위해 질적 연구방법을 통해 설문 문항에 관한 소견을 분석함으로써 평가항목의 지표에 대한 한계점을 극복하는 방안으로 하였다.

셋째는 최종 분석 작업을 거쳐 도출해낸 문항으로 자치경찰의 특별사법경찰 효율적 운영방안 지표로 삼고 계층분석(AHP)을 통해 시사점을 도출하도록 하였다. 전문가 조사를 위한 문항은 설문 응답자의 일반적인 사항, 특별사법경찰의 각 부분, 부분별 세부과제와 토의된 지표 그리고 논문에 필요한 일반 사항을 기타 문항으로 구성하였다.

본 연구는 선행연구 조사와 전문가 조사를 통해 도출된 자치경찰 특별사법경찰 효율적 운영 방안 3개 영역을 <표4-5>와 같은 중요도 설문 방식을 사용하여 상대적 우선순위를 파악하였고, AHP 분석 프로그램을 사용하여 일관성 비율이 0.2보다 큰 응답은 제외하여 분석을 시행하였다.

< 표 4-5 > AHP 분석을 위한 상대적 중요도 설문

지표	중요<----->중요									지표
	절대중요	매우중요	중요	약간중요	서로같음	약간중요	중요	매우중요	절대중요	
수사인력 채용방안	9	7	5	3	1	3	5	7	9	수사권 범위

제2절 AHP 분석 결과

1. 응답자 특성

본 설문지의 응답자의 특성을 살펴보면, 응답자의 소속은 검찰직 6명(22.3%), 국가경찰 7명(25.9%), 자치경찰 7명 (25.9%), 지방자치단체 7명(25.9%)으로 나타났고, 연령은 30~39세가 8명(29.6%), 40~49세가 15명(55.6%)으로 가장 많았으며, 50세 이상이 4명(14.8%) 이었다.

직급별로는 5급(경정급) 1명(3.7%), 6급(경감 또는 경위)이 15명(55.6%), 7급(경사) 8명(29.6%), 8급 이하가 3명(11.1%)이었다. 수사경력은 20년 이상 1명(3.7%), 10년 이상 ~ 20년 미만 3명(11.1%), 5년 이상 ~ 10년 미만 9명(23.3%), 5년 미만이 14명(51.8%)으로 가장 많았다. 이는 지방자치단체 특별사법경찰의 수사 경력이 대부분 짧고, 제주자치경찰이 운영되어 온 지 10여 년 밖에 되지 않은 것에 기인한 것이다.

< 표 4-6 > 응답자의 특성

구분		빈도	퍼센트(%)	구분		빈도	퍼센트(%)
연령	30~39세	8	29.6	수사 경력	20년 이상	1	3.7
	40~49세	15	55.6		10~20년 미만	3	11.1
	50세 이상	4	17.8		5~10년 미만	9	23.3
	소계	27	100%		5년 미만	14	51.9
소속	검찰	6	22.3	소계		27	100%
	국가경찰	7	25.9	직급	5급	1	3.7
	자치경찰	7	25.9		6급	15	55.6
	자치단체	7	25.9		7급	8	29.6
소계	27	100%	8급 이하		3	11.1	
				소계		27	100%

2. 분석의 신뢰성

본 연구에서는 AHP 분석을 통하여 주요 항목의 상대적 중요도를 파악하여 자치

경찰 특별사법경찰 효율적 운영 평가지표를 선정하기 위해 계층적 구조화의 논리적 타당성이 필요하다. 따라서 영역별로 일관성 비율이 0.20보다 큰 응답을 제외하여 전문가 21명의 응답을 분석하였다.

분석결과 자치경찰 특별사법경찰 운영 확대를 위한 영역 및 영역별 평가지표의 일관성 비율(CR)은 10%(0.10) 미만으로 나타났다. 전체 평가 목표에 대한 일관성 비율은 0.00으로 나타났고, 평가영역별 일관성 비율도 수사 인력 채용 방안 0.01, 수사권 범위 0.01, 사무응원 체계 마련 0.05로 0.1 미만으로 나타났다.

3. 분석결과

1) 평가영역 지표 우선순위

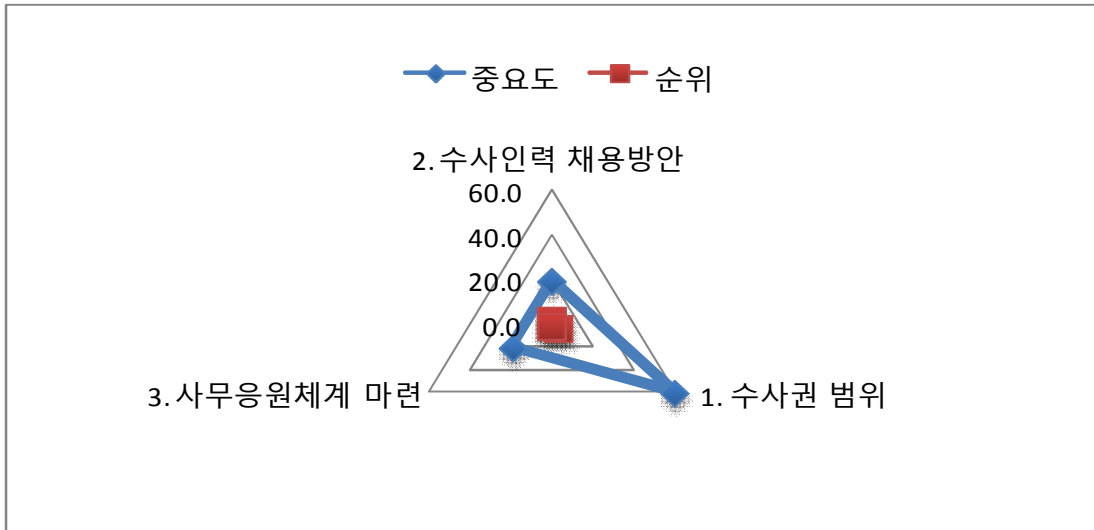
선행연구와 사전 조사를 통하여 특별사법경찰 효율적 운영을 위한 요인으로 도출된 수사 인력 채용방안과 수사권 범위, 사무응원 체계마련의 3개 요인을 AHP 분석기법으로 분석 결과는 < 표 4-7 >와 같다.

< 표 4-7 > 자치경찰 특별사법경찰 운영을 위한 평가 영역 지표 우선순위

구 분	수사 인력 채용 방안	수사권 범위	사무 응원 체 계 마 련
중요도 (가중치)	.203	.598	.199
순위	2순위	1순위	3순위

평가 영역 지표 우선순위에서 핵심지표는 수사권의 범위이다. 수사권의 범위로 국가경찰에서 자치경찰로 넘어가는 인력과 필요한 장비, 예산 등이 고려되며, 검찰과 경찰의 수사권 독립과 맞물려 있어 전 국민적 관심사로 이슈화되어 있고, 지방으로 권한 이양 정도를 가늠할 수 있는 중요한 지표이다. 수사권 범위는 중요도(가중치) 0.598로 1순위였다.

< 그림 4-1 > 자치경찰 특별사법경찰 운영을 위한 평가 영역 중요도



다음으로 특별사법경찰제도의 고질적인 문제점으로 지적되는 전문 수사 전문화를 위한 수사 인력 채용방안이 중요도(가중치) 0.203으로 2순위이고, 유관기관 네트워크 구성, 수사비 지원의 사무응원 체계마련이 3순위로 중요도(가중치)가 0.199로 나타났다.

2) 사무응원체계 마련 지표 우선순위

특별사법경찰의 주된 사무는 민생침해에 대한 수사이다.

수사의 전문적 자질이 있더라도 인적·물적·제도적 지원이 제대로 갖추어져 있지 않으면 특별사법경찰 사무를 제대로 수행하기 어렵다. 사무응원체계 마련은 이를 해결하기 위해 유관기관 공조, 수사비 지원, 수사 장비 확보, 인사 인센티브, 검사 파견의 지원 방안을 말하는 것이다.

사무응원체계 마련에 세부지표의 우선순위 결과는 < 표 4-8 >와 같다.

< 표4-8 > 사무응원 체계 마련 지표 영역 우선순위

구 분	인 사 인센티브	수사장비 확 보	수사비 지 원	유관기관 공조방안	검사 파견
중요도 (가중치)	.204	.196	.191	.274	.135
순위	2순위	3순위	4순위	1순위	5순위

자치경찰 특별사법경찰의 사무응원체계 마련 지표영역 1순위는 유관기관 공조 방안 마련으로 범죄의 특성상 은밀하고 지능적으로 이루어지므로 이를 해결하기 위한 시민감시대의 협조체계나 국가경찰, 검찰 등의 수사부서와 정보교환 및 업무협조를 통해 시민 생활에 유해를 끼치는 범죄 행위들을 신속히 적발할 수가 있다. 중요도(가중치) 0.274이다. 특별사법경찰이 2순위는 특별사법경찰사무가 격 무부서로 인식되는 데에 따른 보상 차원의 인사 인센티브 영역으로 중요도(가중치)는 0.204이다. 다음 지표로 특별사법경찰 사무에 해당하는 범죄들은 현대사회의 지능화, 과학화로 일반사법경찰이 단속하기에는 높은 전문성이 요구되고, 이러한 범죄를 수사하기 위한 체계적이고 과학적인 수사를 위해서는 직무에 적합한 수사 장비의 확보가 필요한데 수사 장비 확보 영역의 중요도가 0.196으로 3순위이다. 4순위는 범죄를 발견하고 현장 확인 및 범인을 검거하기 위해서는 외근업무를 주로 하므로 수사 비용의 소요가 많다. 경기도 특별사법경찰단의 경우 제주자치경찰이나 일반 경찰에 비해서 약 1/3의 수사비만 지급되고 있어 현장 활동에 어려움을 겪고 있다.²⁰⁴⁾ 이러한 특별사법경찰의 활동지원을 위한 수사비 지원으로 중요도(가중치) 0.191이다. 검사의 파견 지표는 서울을 제외한 특별사법경찰 전담부서의 검사가 검찰청으로 복귀하였으며 순위는 0.135로 5순위 기록하고 있다.

3) 수사 인력 채용방안 지표 우선순위

전문 수사 인력을 확보하기 위한 채용 방안의 상대적 중요도를 분석한 결과는 <표 4-8>과 같다.

204) 이현우 외, 「광역자치단체 특별사법경찰의 운영 개선 방안」, 경기연구원, 2013, p.40.

<수사기관의 수사비 관련 수당 비교>

(단위 : 천원)

구분	합계	특정업무 경비	수사요원 활동비	치안활동비	수사정보 수집비	범죄수사 업무수당
경기도특별사법경찰단	200	200	-	-	-	-
제주도자치경찰(병급)	570	400	-	170	-	-
검찰수사관(병급)	290~330	-	220~260	-	-	70
일반사법경찰(병급)	490~540	-	-	170	250~300	70

< 표 4-9 > 수사 인력 채용방안 지표 영역 우선순위

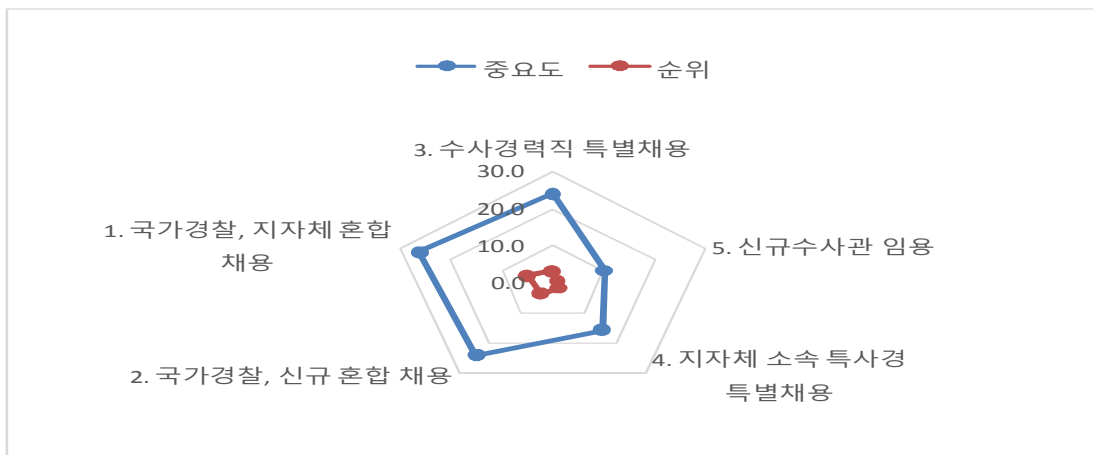
구 분	수사경력직 특별 채용	신규수사관 임 용	지자체 소속 특사경 채용	국가경찰, 신규혼합채용	국가경찰, 지자체 혼합 채용
중요도 (가중치)	.235	.102	.158	.242	.263
순위	3순위	5순위	4순위	2순위	1순위

전문가 그룹은 수사 인력 채용 방안은 지표는 5개 중에서 국가경찰 수사경력직 공무원과 지방자치단체 특별사법경찰관으로 근무한 경력이 있는 공무원을 채용하는 지표 항목인 국가경찰과 지방자치단체의 혼합 채용(0.263) 1순위로 부여하고 있다.

제2순위는 제주자치경찰단의 출범 초기에 채용했던 방법인 국가경찰과 신규경찰을 혼합하여 채용하는 방법을 말한다. 제주자치경찰은 출범 초기에 국가경찰 수사경력직 공무원을 1차로 우선채용하고, 2차부터는 신규직원을 채용하는 방식이다. 이에 대한 지표는 0.242이다.

이어서 3순위는 국가경찰 수사부서 2년 이상 근무한 경찰관을 채용하는 지표인 국가경찰 수사경력직 특별채용(0.235)이다. 그리고 4순위는 지방자치단체에서 2년 이상 특별사법경찰 근무경력을 가진 지방공무원 채용하는 것으로 지표는 0.158이다. 마지막 5순위는 자치경찰 공채시험을 통과해 기초 수사이론을 갖춘 신규임용 채용 지표인 신규수사관으로 채용(0.102)이다.

< 그림 4-2 > 수사 인력 채용방안 세부지표 중요도



특별사법경찰제도의 활성화를 이루기 위한 가장 중요한 과제는 행정·수사의 전문성 제고다. 행정·수사의 전문성 제고를 위한 최우선 방법으로는 국가경찰에서 수사 경험이 많은 경찰관을 특별 채용 하거나 이관시키고, 해당 지자체 또는 다른 기관에서도 해당 특별사법경찰 사무에 관한 한 전문성이 높은 공무원을 채용하는 혼합 방식을 제시하고 있다.

이외에 신규 채용할 특별사법경찰 경험이나 수사경험이 있는 사람에게 가산점을 부여하는 방법이나 채용 후에 심도 있는 교육을 통하여 전문성을 확보하는 방법을 제시하고 있다.

4) 수사권 범위영역 지표 우선순위

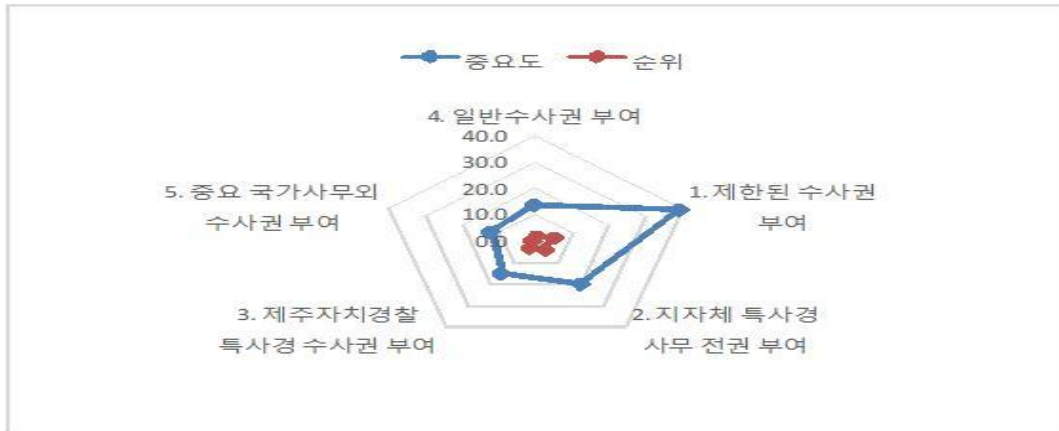
수사권 범위 세부지표 우선순위 결과는 < 표 4-10 >과 같다.

< 표 4-10 > 수사권 범위 영역 우선순위

구 분	일반수사권 부여	중요 국가사무외 수사권부여	제한된수사권 부여	지 자 체 특사경사무 전 권 부여	제주자치경찰 특사경수사권 부여
중요도 (가중치)	.139	.121	.390	.200	.149
순위	4순위	5순위	1순위	2순위	3순위

공무집행방해, 단순 절도 등 경미한 범죄와 지방자치단체의 특별사법경찰 사무 권한만 부여하는 지표인 제한된 수사권 부여가 중요도 0.390으로 다른 지표에 비해 비교적 높은 가중치로 1위이다. 2순위는 중요도(가중치) 0.200으로 특별사법경찰의 사무를 지역특성에 따라 법률을 구분하여 수사권을 부여함이 없이 지방자치단체가 행사하고 있는 특별사법경찰사무 전권을 부여하는 지표인 지방자치단체의 특별사법경찰 사무 전권 부여이다. 3순위는 현재 제주자치경찰 수준(19개 분야 약 86개 법률) 특별사법경찰 사무의 수사 권한을 부여하는 지표인 제주자치경찰 수준의 특별사법경찰 수사권 부여다. 이어서 4순위는 국가경찰과 같은 일반수사권 부여이며, 마지막 5순위는 전국적 통일을 필요로 하는 사건이나 보안·외사사건을 제외 한 중요 국가 사무 외 수사권 부여이다.

< 그림 4-3 > 수사권 범위 세부지표 중요도



지표의 우선순위를 보면 일반범죄에 대하여도 중요한 범죄를 제외하고는 수사권을 부여하여야 한다는 지표가 높은 지지를 받았다. 지방자치단체의 특별사법경찰 수사는 행정법 위반 사범에 대하여 수사권을 부여하고 있기 때문에 업무 수행 중 인지할 수 있는 인허가 과정에서의 사문서위조나 노래방에서의 성매매, 사기, 공무집행방해 사건은 단속을 하지 못하고 있다. 제주자치경찰의 사례에서 확인한 것처럼 자치경찰 소속의 특별사법경찰은 수사에 대한 전문성 성격이 강하므로 행정법 수사와 연계되는 범죄는 중대한 경우를 제외하고는 수사할 수 있는 방안을 고려해 보아야 한다.

5) 자치경찰 특별사법경찰의 설치단위 지표 우선순위

자치경찰 특별사법경찰의 설치단위에 대한 설문은 등간척도로 구성하였으며 리커트 5점 척도로 측정하였다.

자치경찰 특별사법경찰 설치단위는 광역시나 기초시군구 중 어느 행정단위에 특별사법경찰 전담부서를 설치하는 것을 말한다. 설치단위에 따라 인원·재정·사무범위 등 규모가 정해진다.

설치단위에 대하여는 광역시도에 설치하였을 경우가 효율성이 높다는 비율이 85.2%로 높게 측정되었으며 중간 답변인 보통을 제외한 비효율적이라는 응답은 7.45에 그쳤다. 반면 기초자치단체에 설치하여야 한다는 효율성이 높다는 응답이 37% 비슷하다는 응답을 제외한 비효율적이라는 응답률은 40.7%로 응답 되었다.

<표4-11> 자치경찰 특별사법경찰 설치단위 설문 결과

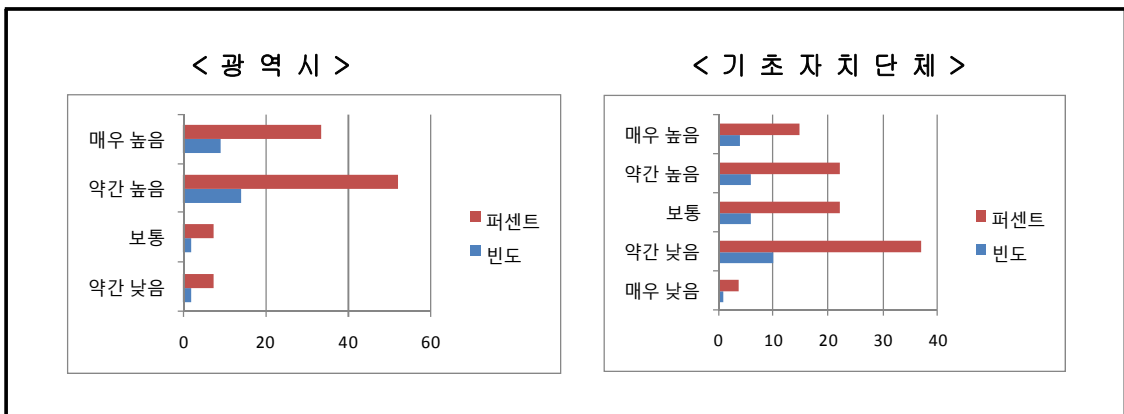
구분		빈도	퍼센트(%)	구분		빈도	퍼센트(%)
광역 시도	매우 낮음	0	0	기초 자치 단체	매우 낮음	1	3.7
	약간 낮음	2	7.4		약간 낮음	10	37.0
	보통	2	7.4		보통	6	22.2
	약간 높음	14	51.9		약간 높음	6	22.2
	매우 높음	9	33.3		매우 높음	4	14.8
소계		27	100%	소계		27	100%

자치경찰 특별사법경찰 설치단위에 대한 결과는 <표4-11>와 같다.

광역시도 단위에 특별사법경찰부서를 설치했을 때 운영상 효율성이 높다는 비율이 비슷하다는 응답을 제외하더라도 85.2%의 응답률을 보였고, 효율성이 낮다는 비율은 7.4%로 나와 광역시도 단위에 특별사법경찰부서를 설치하면 효율성이 높다는 응답이 월등히 높았다.

반면 기초자치단체 단위에 특별사법경찰부서를 설치했을 때는 운영에 대한 효율성이 낮다는 응답이 40.7% 나왔으며, 효율성이 높다는 응답은 37%로 전문가들은 기초자치단체 단위보다는 광역시도 단위에 설치하여야 한다고 답하였다.

< 그래프 4-1 > 자치경찰 특별사법경찰 설치단위 설문 결과 그래프



광역단위에 자치경찰 소속의 수사 전문성과 기동성 유용한 특별사법경찰 본부를 운영하고 기초자치단체 소속의 특별사법경찰에게는 중요사건이 발생 시 지원하는 방식으로

운영하는 방안을 고려해 보아야 한다. 자치경찰 특별사법경찰과 지자체소속의 특별사법경찰은 앞에서 제주자치경찰에서 언급하였지만 수사 분야와 행정 분야의 전문성이 다르다.

앞으로 자치경찰 수사권의 범위가 확대되어 일정 부분 형사범까지 다루게 된다면 기초자치단체에서 운영하는 특별사법경찰 부서는 지금의 특별사법경찰의 문제를 그대로 가져갈 것이다. 문재인 정부에서도 논의되고 있는 자치경찰의 수사사무 범위는 행정법규 위반을 넘어 제한적이긴 하지만 일반 형사범까지 조사할 수 있는 권한의 부여를 고려하고 있어 기초자치단체보다는 광역단위에 특별사법경찰 부서를 운영하는 방안을 고려해 보아야 할 것이다.

제3절 종합 분석 결과

자치경찰 특별사법경찰의 효율적 운영방안 지표 항목의 계층적 중요도 분석을 통해 가중치를 종합한 전체 15개 세부항목의 우선순위를 살펴보면 <표 4-14> 와 같다.

< 표 4-12 > 자치경찰 특별사법경찰 운영 평가지표 가중치 분석 결과

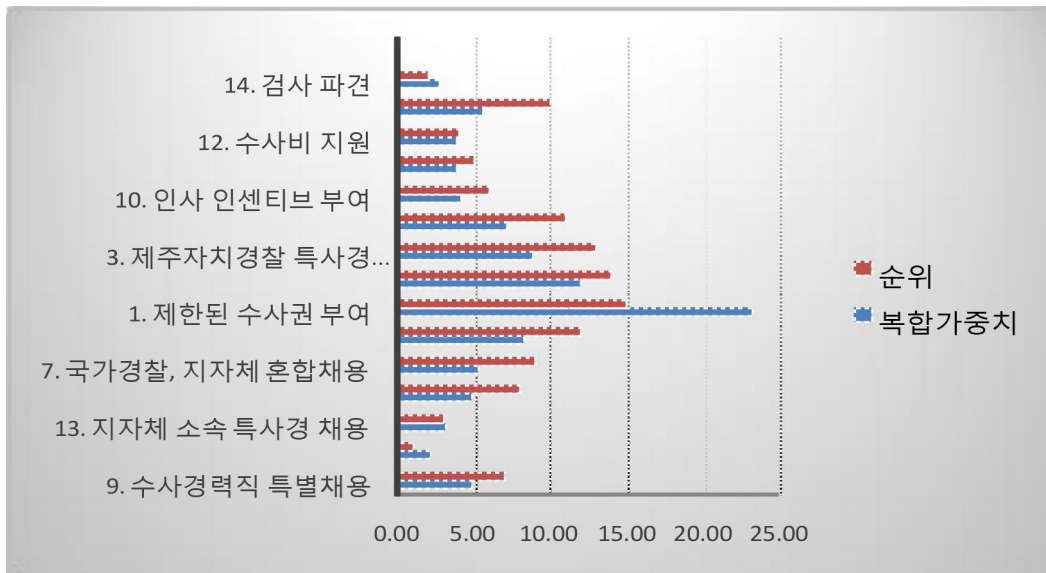
평가영역	평가지표	가중치	복합가중치	순위
수사인력 채용방안 (.203)	수사경력직 특별 채용	.235	0.048	9
	신규수사관 임용	.102	0.021	15
	지자체 소속 특사경 채용	.158	0.032	13
	국가경찰, 신규 혼합채용	.242	0.049	8
	국가경찰, 지자체 혼합채용	.263	0.053	7
수사권 범 위 (.598)	일반 수사권 부여	.139	0.083	4
	제한된 수사권 부여	.390	0.233	1
	지자체 특사경 사무 전권 부여	.200	0.120	2
	제주자치경찰 특사경 수사권 부여	.149	0.089	3
	중요 국가사무외 수사권 부여	.121	0.072	5
사무지원 체계마련 (.199)	인사 인센티브 부여	.204	0.041	10
	수사장비 확보	.196	0.039	11
	수사비 지원	.191	0.038	12
	유관기관 공조 방안	.274	0.055	6
	검사 파견	.135	0.027	14

선행논문 자료와 전문가 조사를 통하여 자치경찰 특별사법경찰의 효율적 운영을 위해 고려할 요인으로 수사 인력 채용방안, 수사권 범위, 사무응원체계 마련 3개 요인이 도출 되었다.

이러한 상위계층을 AHP 기법으로 분석한 결과 전문가들은 수사권 범위(중요도 0.598)를 가장 우선으로 고려되어야 할 평가영역으로 선택하였다. 다음으로 수사 인력 채용방안(중요도 0.203), 사무응원체계 마련(중요도 0.199) 순으로 순위를 부여하였다.

분석된 결과를 본다면 수사권 범위 영역이 나머지 평가영역보다 높은 가중치를 받아 이 영역에 속하는 세부영역들의 순위가 상위권에 선택되었다.

< 그래프 4-2 > 세부지표 가중치 분석결과 그래프



전체의 세부항목 순위는 제한된 수사권 부여가 복합가중치 0.233으로 1순위이며, 지방자치단체 특별사법경찰 사무 전권 부여가 복합가중치 0.120으로 2순위, 제주자치경찰 특별사법경찰 수준의 권한 부여가 복합가중치 0.089로 3순위, 일반수사권 부여가 복합가중치 0.083으로 4순위, 중요 국가 사무 외 수사권 부여가 가중치 0.121로 5순위를 나타내고 있다.

전체 15개의 세부영역 중 1순위부터 5순위까지의 세부지표가 수사권 범위 영역에 속하는 지표들로서 수사권 배분에 대해서 대부분의 전문가 패널들에서 관심이 컸다.

수사권의 배분 정도에 따라서 구체적인 사무의 인원수, 장비와 같은 양적인 면과 경찰 인원의 구성, 경찰 사무 처리를 위한 시스템구축과 같은 질적인 면이 결정되기 때문에 국가경찰에 준하는 일반수사권을 준다면 광역사무의 처리와 지능 범죄, 강력 범죄에 대처하기 위해서 경찰서와 지구대·파출소는 물론 심지어 지방경찰청의 기능까지 지방자치단체로의 이관이 필요할 수도 있다는 얘기다.

하지만 단순폭행, 공무집행방해, 도로교통법 상 음주음전 수사권의 제한된 수사권 부여가 가장 많은 선택을 받았고, 2순위와 3순위도 자치단체 특별사법경찰 사무 범위 내에서 수사 권한을 부여하는 항목이 선택됨으로써, 광범위한 수사 권한보다는 지방자치단체가 소화할 수 있는 범위 내에서 자치경찰 수사권이 필요하다는 의견이 전문가들의 선택을 받고 있다.

다음으로 사무응원체계 마련의 유관기관 공조방안이 복합가중치 0.055로 6순위이다.

상위계층 평가영역 3개 층에서 사무응원체계는 마지막 3순위지만 수사업무에 전문성이 부족한 지방자치단체 특별사법경찰과 전문 수사기관인 국가경찰·검찰 등 유관기관과의 체계적이지 않은 협무협조에 개선이 필요한 것으로 보인다.

다음으로 7순위는 수사 인력 채용방안의 세부영역인 국가경찰·지방자치단체 혼합 채용이 복합가중치는 0.053이다. 8순위는 복합가중치 0.049를 받은 국가경찰·신규혼합 채용이며, 국가경찰 수사경력직 특별 채용이 복합가중치 0.048로 9순위를 나타내고 있다.

다음 순위로 사무응원체계 마련의 인사 인센티브 부여가 복합가중치 0.041로 10순위, 수사 장비 확보가 복합가중치 0.039로 11순위, 수사비 지원이 복합가중치 0.038로 12순위를 나타내고, 지자체 소속 특별사법경찰 채용 복합가중치 0.032로 13순위, 검사 파견이 복합가중치 0.027로 14순위, 신규수사관 임용이 복합가중치 0.021로 순위를 나타내고 있어 수사권 범위의 수준에 따라 수사 인력 채용방안이나 사무응원체계 마련 세부 항목들의 유동성이 많을 것으로 보인다.

수사 인력 채용방안인 신규 채용은 전체 지표 중 가장 낮은 복합가중치를 받았다. 자치경찰 특별사법경찰의 전문 수사 인력 확보를 위해서 경찰관 신규임용보다는 기존 경력직 수사관을 선호하고 있는 것으로 보인다. 전체 세부항목 중에서도 신규수사관 임용이 복합가중치 0.021로 15순위를 차지한 것을 보면 경력직 채용의 수사 전문가들의 경험상 중요성을 말해 주고 있다.

기타 의견으로는 피조사자의 인권보장 장치 마련과 수사업무의 비밀누설 금지,

관련 법규의 교육 철저, 수사권(직무범위)의 범위에 대한 경계점 정립이 필요하다는 의견과 일반사법경찰과 특별사법경찰의 직무 범위가 중첩되거나 상충할 경우 관할권의 우선순위 정립 방안과 자치경찰 특별사법경찰의 직무범위 내 사건과 직무범위 외 사건이 경합할 경우는 특별사법경찰의 직무범위 내 사건이 더 중한 사건이면 병합하여 처리할 수 있는 권한 또한 필요하다는 주장도 있었다.

공직자에 비리에 대한 수사권 부여 의견과 특별사법경찰이 내린 수배자 외에 일반 수배자에 대한 체포 권한을 부여하여야 한다는 주장이 있었다. KICS(형사사법포털)²⁰⁵)를 도입하여 각 시도의 자치경찰 특별사법경찰의 업무 매뉴얼을 만들어 기존에 처리하였던 사건을 경찰관이 참고할 수 있게 하는 것이 신규채용 인원이거나 기존 국가경찰 등에서 자치경찰로 유입되는 수사 인원이 업무에 적응하기 용이 할 것 같다는 의견과 중요한 사건(살인, 강도, 강간의 흉악범죄)의 일반수사권을 이관하여 자치경찰의 수사 권한에 힘을 실어 주어야 한다는 의견도 있었다.

205) KICS(형사사법포털) : 국민이 수사 및 재판정보, 범죄피해자 지원 등 형사사법정보에 쉽게 접근할 수 있고 다른 사건의 수사기법을 접할 수 있어 비슷한 사건을 처리하는데 용이 함.

제5장 특별사법경찰 문제점 해결 방향의 논의

제1절 조직과 제도의 강화

1. 현재 조직의 강화

특별사법경찰제도를 활성화하기 위해서는 현재 특별사법경찰에 대한 지원을 강화하여야 한다. 이를 위해서는 수사에 대한 교육과 훈련을 강화하고, 현장 교육 등 교육자원을 개발하여야 한다.²⁰⁶⁾ 특별사법경찰은 기존의 행정업무 중 수사기능을 부가한 것으로 사법경찰로서의 역량을 갖추었다 보기는 어렵기 때문에 수사와 체포 등의 사무를 처리하기 위해서는 전문수사관의 지원을 받거나 수사 역량을 구비할 수 있는 시스템을 마련할 필요가 있다. 또한 범죄행위는 유형이나 수법이 비슷하기 때문에 오랜 수사관의 경험에서 알 수 있는 수사기법 및 노하우를 전달하고 전문 수사관을 양성할 수 있도록 장기근무방안과 수사기법 전달체계를 마련하여야 한다. 행정공무원은 행정업무와 수사업무의 이중적 사무로 업무 과중에 시달리고 있어 특별사법경찰업무는 기피의 대상이 되고 있다. 특별사법경찰의 업무 노력이나 기여도에 따라 인센티브를 제공하거나 인사 상 우대조치를 할 필요가 있다.

지방자치단체에 설치된 전담부서를 각 시·군·구의 인구 규모에 따라 추가로 설치할 필요가 있다. 자치구에서 2~3명씩 파견 받아 광역적으로 움직이는 현재의 전담부서²⁰⁷⁾는 광역시·도 전체를 담당하기에는 한계가 있고 단속이 지역의 구석 구석까지 영향력을 미치기에는 한계가 있다. 특별사법경찰을 부서 단위로 운영하여 효율을 높이기 위해서는 인구 많은 시·군에도 특별사법경찰 부서를 설치하여 형식적으로 운영되는 특별사법경찰은 줄이고 행정공무원은 행정업무에만 집중할 수 있게 하고 특별사법경찰은 수사에만 전담할 수 있도록 하여야 한다.

206) 김찬동 외, 「특별사법경찰제도의 장기발전방안」, 서울시정개발연구원, 2009, p.25.

207) 서울시 특별사법경찰 전담부서의 '전국 17개 시·도 특별사법경찰 전담부서 조직현황' 자료에 따르면 서울시 특별사법경찰 전담부서는 118명(파견 61명)의 인원으로 약 980만 명의 서울시를 담당하는데 이는 제주자치경찰 특별사법경찰의 19명이 약 67만 명의 제주특별자치도를 담당하고 있어 제주특별자치도에 비해 서울시의 특별사법경찰 1인이 담당하는 인구 비율은 2.3배에 달한다.

수사에 필요한 장비도 다양화하여야 한다. 물질분석, 환경오염 측정 장비, 영상기기 등 전문분야의 범죄행위에 대한 증거를 입증하고 이를 확인하기 위한 물리적인 장비가 필수적이다. 범인의 체포나 도주를 방지하거나 특별사법경찰 본인과 현장 주변을 사람을 보호하기 위해 수사 장비 구비 등 적극적인 수사 환경을 조성할 필요가 있다.²⁰⁸⁾

2. 법령 및 제도에 의한 강화

지방정부가 담당하고 있는 특별사법경찰 사무는 행정 경찰작용과 사법경찰 작용이 복합적으로 작용하여, 국가 사무와 지방사무가 경합하고 있고, 법률상 고위 사무와 업무협약 체결사무로 나누어 있다. 이는 특별사법경찰의 권한과 사무 범위에 있어 법률적으로 모호하고 복잡하게 하고 있어 명확하고 통일된 법적 근거와 업무 매뉴얼이 제시되어야 한다.²⁰⁹⁾

특별사법경찰의 사무는 행정상 고도의 전문성이 요구되는 분야이므로, 반드시 검사의 법률적 해석이 필요하다고 볼 수 없고, 모든 행정위반사범의 처리에 대해 검사의 수사지휘를 받도록 하는 것은 업무의 과중을 초래할 수 있어 특정범죄 및 중대 범죄를 제외한 행정범에 대한 형사처리는 특별사법경찰이 전담할 수 있도록 특별사법경찰 직무규칙을 개정할 필요가 있다.²¹⁰⁾

전문수사관 확보를 위해 공무원임용 제도를 개선하여 특별사법경찰 직렬을 신설할 필요가 있다. 행정공무원의 수사사무 부재에서 오는 문제점을 해결하기 위해서는 공무원의 입직경로를 다양화할 필요가 있다. 특별사법경찰 직렬의 신설로 전문 수사관 확보를 할 수 있으며 이를 위해 특정 자격증 소지자나 관련 학과 전공자 또는 국가경찰이나 검찰직 등 수사부서 종사자를 특별 채용하여 특별사법경찰 전담부서에 행정공무원과 혼합 운영한다면 수사 전문성의 부재에서 오는 문제를 해결할 수 있을 뿐 아니라 지방자치단체에서는 행정전문가와 수사전문가를 확보할 수 있어 행정 범죄의 예방이나 단속에 대해 시너지효과를 얻을 수 있다.

208) 박경래 외, 「특별사법경찰의 효율적 직무수행 방안에 관한 연구」, 한국형사정책연구원, 2009, p.79.

209) 이근우, 「특별사법경찰제의 체계적 통일성을 위한 기초연구」, 한국연구재단, 2009, p.163.

210) 김종수, 「한국 자치경찰의 수사기능에 관한 고찰」, 한국정부학회, 2009, p.190.

3. 유관기관과의 유기적 협조체계 구축

특별사법경찰의 사무는 그 구분이 매우 다양하고 직무 범위 또한 매우 광범위하며, 업무의 난이도가 높은 수준이고 전문적 지식과 기술을 필요로 하는 특수한 분야이다. 특별사법경찰 사무를 수행하기 위해 수사의 전문교육과 훈련을 거쳤다고 하더라도 행정기관 소속의 특별사법경찰은 수사업무를 완벽하게 처리하기는 어려운 것이 사실이다. 이를 보완하기 위해서는 각 주무관청, 검찰, 경찰, 자치단체의 유기적인 협조체계가 이루어져야 할 필요가 있다.²¹¹⁾ 이러한 협의체 구성은 독단적이고 자의적인 업무를 방지할 수 있고 정보공유와 업무 공조를 통해 범죄행위에 신속히 대처하고 앞으로의 범죄 발생에 대한 예방기능도 높아 지역주민 생활에 위해요소를 효율적으로 제거할 수 있다.

최근 전국 17개 지방자치단체도 유관기관과의 협조체계 구축을 위해 서울시가 주관한 광역시·도 특별사법경찰 관계자 회의²¹²⁾에서 광역시·도 간 수사 공조체계 구축, 노하우 공유 등 협력방안을 적극적으로 모색하기 위하여 광역시도 특별사법경찰 협의회 운영 시행을 목표로 하고 있다.

4. 자치경찰과 연계에 의한 강화

제주특별자치도에서는 제주자치경찰이 출범하면서 행정사범에 대한 수사업무 처리는 앞의 <표 3-9>, <표 3-10>에서 언급하였듯이 대부분 제주자치경찰 특별사법경찰이 처리하면서 기존 행정부서의 지명직 특별사법경찰은 수사관의 신분을 철회하고 본연의 행정업무에 집중할 수 있게 되었다.

특별사법경찰 인원이 줄어들었음에도 실적이 증가한 이유는 자치경찰에서 운영되는 특별사법경찰의 특징에 있다. 제주자치경찰 특별사법경찰의 특징은 행정공무원의 전문성에 기인한 특별사법경찰보다 일반사법경찰경찰로서 자치경찰의 치안서비스의 관점을 고려하였다고 볼 수 있다.

따라서 제주자치경찰 특별사법경찰은 행정공무원으로서 사법경찰사무를 취급

211) 김중수, 「한국자치경찰의 수사기능에 관한 고찰」, 한국정부학회, 2009, p.189.

212) 주관 : 서울시, 참가 기관 : 17개 지방자치단체, 일시 : '18.10.24.(수)

하기보다는 자치경찰이 사법경찰사무를 수행하는 것이기 때문에 수사 전문성을 가진 일반사법경찰의 성격이 가진 것이라 볼 수 있는 것이다.²¹³⁾ 국가경찰도 제주자치경찰이 처리하는 행정위반사범에 대한 수사권을 가지고 있지만, 지방자치단체에 일반경찰 수사부서처럼 특별사법경찰 수사 전문부서가 생기면서 행정과 관련된 범죄에 대하여는 국가경찰에 고발함이 없이 지방자치단체 소속의 자치경찰이 도맡아 할 수 있게 된 것이다.

이는 특별사법경찰의 가장 큰 단점으로 지적되고 있는 수사의 비전문성을 해결할 수 있으며²¹⁴⁾, 전담 수사부서로서 장기근무가 가능하여 수사경험에서 오는 수사 기법의 전수가 용이하다. 자치경찰은 구성원이 자체가 사법경찰관리로 중요한 사건에 대하여는 조직원이 단합하여 해결하기 용이한 일체성을 가지며, 실적에 따른 인센티브, 수사 장비 확보 그리고 같은 지방자치단체 소속 공무원으로서 타 행정 부서와의 업무협조가 용이하다. 국가경찰과 경찰조직문화가 비슷하여 수사 공조에 대한 서로 간의 협조가 비교적 용이하며, 국가경찰이나 타부서의 특별사법경찰 사무에 속하는 사건의 경합이나 수사 중복은 검사의 지휘를 통해서 해결할 수 있다.

제2절 자치경찰 특별사법경찰의 운영상 정책 제언

1. 행정·수사 전문성 제고

특별사법경찰제도의 운영에서 나타나는 가장 큰 문제점은 담당 공무원이 해당 행정사무는 전문가이지만 수사의 전문성이 모자란다는 점이다. 반면에 자치경찰관이 특별사법경찰 사무를 수사하는 데는 해당 사무에 대한 행정 전문성이 없다는 점도 특별사법경찰 운영에 문제점으로 제기되고 있다.

현재 제주자치경찰단에 부여한 특별사법경찰 사무는 p.54의 <표 3-2>이다. 표에서 보는 바와 같이 19개 분야에 86개의 법률이 해당한다. 현재 제주자치

213) 최은하, 「제주자치경찰의 특별사법경찰사무」, 경찰학연구, 2017, p.84.

214) 최준혁, 「제주자치경찰과 국가경찰의 협력방안」, 인하대학교, 2013, p.213.

경찰단 경찰관들도 일부는 국가경찰에서 전입이 되었기 때문에 해당 행정사무에 전문성이 전혀 없는 상태였다. 또한 신입으로 채용된 자치경찰관 행정이나 수사에 대한 자격증이나 관련학과 이수의 조건 없이 채용되었다.

따라서 현재 제주자치경찰관들도 이 분야에 대한 행정 경험이 없을 뿐만 아니라 행정 사범에 대한 수사의 경험도 적었다. 단지 자치경찰관으로 임용된 이후에 특별사법경찰 업무를 수행하고 있을 뿐이다. 이러한 이유로 제주자치경찰 특별사법경찰은 행정경험이 많은 행정직의 특별사법경찰보다 보다 행정전문성은 떨어진다는 것은 당연하다. 따라서 자치경찰에 행정 전문성 제고는 시급하게 이루어져야 할 사항이라고 할 수 있다.

이를 보완하기 위해서는 행정과 수사에 전문가를 어떻게 충원하느냐에 달려 있다고 할 수 있다. AHP 분석의 결과처럼 기존의 국가경찰과 지방자치단체 특별사법경찰 경력을 가진 공무원을 우선 채용 하는 방안을 고려해볼만 하다. 이에 대한 효과는 이미 미국의 연방 식약청이나 프랑스 관세청의 경력직 수사관을 특별 채용한 사례에서 언급하였다.

제주자치경찰도 지방자치단체에서 2명의 행정공무원을 파견 받아 행정의 전문성을 가진 특별사법경찰을 확보하고 있으며, 이들과 같이 국가경찰이나 지방자치단체가 오래도록 해결하지 못한 사건을 해결함으로써 행정과 자치경찰 특별사법경찰의 혼합 운영상의 효과에 대한 의미가 크다고 할 수 있다. 이처럼 행정 경험을 가진 지방자치단체의 공무원을 채용하여 행정에 대한 전문성을 가진다면 자치경찰과 지방자치단체 특별사법경찰의 단점을 상호 보완해 줄 수 있다고 하겠다.

2. 수사권 범위의 확대

특별사법경찰 사무 내에서의 자치경찰의 일반경찰화란 자치경찰관도 일반사법경찰관처럼 특별사법경찰 사무 전반에 대하여 수사권을 행사할 수 있도록 하자는 의미다. 일반사법경찰과 특별사법경찰 간의 가장 큰 수사권 범위라고 할 수 있다. 일반사법경찰은 형사범과 행정범 모두에 수사권이 부여되어 있다. 그러나 특별사법경찰관은 해당 사무의 행정범에 대한 수사권만을 한정하여 부여받고 있다. 현재

제주자치경찰단에서 특별사법경찰사무를 담당하는 자치경찰관도 역시 사법경찰관 처럼 해당 사무에 한하여 수사권을 행사할 수 있다.

문재인 정부에서 추진하고 있는 자치경찰사무 중에 자치경찰에 부여하려는 특별사법경찰 사무는 다음 < 표 5-1 >와 같다. 우리나라 특별사법경찰 사무 총 50개 분야 중 41개 분야가 부여되었다. 현재 제주자치경찰단에 부여된 특별사법경찰 사무가 19개 분야인 점을 고려하면 배 이상 증가한 것이다. 이 분야는 지방행정에서 보면 매우 중요한 부분일 뿐만 아니라 중추적인 기능을 하는 사무라고 할 수 있다.

따라서 이 분야가 자치경찰에 의하여 성공적으로 처리하지 못했을 때 지역 치안 뿐만 아니라 지방행정에 미치는 영향은 지대하다. 그러나 현재와 같은 방법인 자치경찰관이 해당 분야만 수사권을 행사하는 방식으로는 이 많은 특별사법경찰 사무를 효율적으로 처리할 수 없다. 특별사법경찰 사무에 관한 한 자치경찰관이 모든 분야에 대하여 수사권을 행사할 수 있도록 하여야 한다. 이렇게 할 때 산재한 특별사법경찰 사무를 처리하는 일반 행정직 특별사법경찰과 연계하여 신속하게 처리할 수 있게 된다.

< 표 5-1 > 문재인 정부의 자치경찰 특별사법경찰 수행 사무 범위

호	내용	「사법경찰직무법」 제5조상 직무수행자	자치경찰수행가능
1	교도소.구치소 내	국가공무원 (1호)	×
2	교정시설 내	국가공무원 (2호)	×
3	소년원 내	국가공무원 (3호)	×
4	감호소 내	국가공무원 (4호)	×
5	산림	국가.지방공무원 (5~7호)	○
6	식품위생	국가.지방공무원 (8호)	○
7	약사	국가.지방공무원 (9호)	○
8	등대 내	국가공무원 (10호)	×
9	철도시설 및 열차 내	국가공무원 (11호)	×
10	소방 관련	소방공무원 (12호)	×
11	문화재	국가.지방공무원 (14호)	○
12	계량	계량검사공무원 (15호)	○
13	자연공원	국가.지방공무원 (16호)	○
14	관세, 외국환거래법 등	세관공무원 (17호)	×
15	수산업	어업감독공무원 (18호)	○
16	광산안전	광산안전관 (19호)	○
17	국가유공시설(보훈병원.양로시설)	국가보훈처 및 소속 기관 공무원 (20호)	○

18	공중위생	국가.지방공무원 (21호)	○
19	환경	국가.지방공무원 (22호)	○
20	전파, 전기통신	국가공무원 (23호)	○
21	도로	국가.지방공무원 (24호)	○
22	관광	국가.지방공무원 (25호)	○
23	저작권	국가.지방공무원 (26호)	○
24	청소년 보호	국가.지방공무원 (27호)	○
25	농.수산물	국가.지방공무원 (28호)	○
26	대외무역(원산지표시)	국가.지방공무원 (29호)	○
27	대외무역(수입대응 외화획득 미이행, 목적외 원료수입)	국가.지방공무원 (30호)	○
28	농약.비료	국가.지방공무원 (31호)	○
29	하천	국가.지방공무원 (32호)	○
30	개발제한구역	국가.지방공무원 (33호)	○
31	가축전염병예방	국가.지방공무원 (34호)	○
32	자동차	지방공무원 (35호)	○
33	식물방역	국가공무원 (36호)	○
34	해양환경	국가.지방공무원 (37호)	○
35	부정경쟁방지	국가.지방공무원 (38호)	○
36	여객 및 화물자동차	지방공무원 (39호)	○
37	도시공원.녹지 금지행위 현행법	지방공무원 (40호)	○
38	병역법 상 징병.신체검사	국가공무원 (41호)	○
39	품종보호	국가.지방공무원 (42호)	○
40	재난 및 안전관리	국가.지방공무원 (43호)	○
41	석유.석유대체연료	국가.지방공무원 (44호)	○
42	대부업	지방공무원 (45호)	○
43	방문판매	지방공무원 (46호)	○
44	할부거래	지방공무원 (47호)	○
45	수산생물질병	수산생물검역관 (48호)	○
46	자본시장과 금융투자업	국가공무원 (49호)	○
47	원자력	국가공무원 (50호)	×
48	고용보험, 근로자직업능력개발	국가공무원 (51호)	○
49	긴급안전점검	국가.지방공무원 (52호)	○
50	공인중개사, 부동산거래, 주택	국가.지방공무원 (53호)	○
합계(개)		-	41

출처 : 경찰청(2018)

자치경찰제 도입에서 가장 쟁점이 된 분야는 국가경찰의 권한 중 어떤 권한을 자치경찰로 이관하느냐이다. 문재인 정부에서의 자치경찰 모형에 따르면 자치

경찰로 이관된 사무는 180여 개로 확정되었다. 현재 제주자치경찰단에 부여된 60여 개에 비교하면 양적으로는 획기적인 사무이관이라고 할 수 있다. 학교폭력, 가정폭력 등 일부 사무에는 수사권까지 부여될 예정이다. 이를 고려하여 본 조사에서도 자치경찰에 수사권 부여 범위에 대하여 조사하였다. 이 결과 현재 행정법규위반 사항만 수사권을 부여받아 단속을 하고 있는 자치경찰 특별사법경찰에 수사 범위 외에 경미한 사건에 대해서는 일반수사권을 부여하여야 한다는 검찰, 국가경찰, 자치경찰, 지방자치단체로 설문한 조사 결과가 65%를 차지하고 있었다. 자치경찰의 수사권한은 확대되어야 한다는 반응이 대세라고 할 수 있다. 따라서 자치경찰이 적어도 특별사법경찰 전반에 대한 수사권 행사는 큰 저항 없이 정착될 수 있다 하겠다.

3. 광역자치단체 중심의 특별사법경찰 운영

자치경찰에 소속된 특별사법경찰의 특성상 기초자치단체 단위보다는 광역시도에 특별사법경찰 부서를 운영하는 것이 사무 범위의 설정에 있어서 광범위한 수사업무 처리가 가능하며, 현 정부에서도 논의되고 있는 자치경찰의 수사사무 범위도 행정법규위반을 넘어 제한적이긴 하지만 광역단위 범위 내에서 일반 형사범까지 조사할 수 있는 권한의 부여를 고려하고 있다.

광역시도 단위는 기초자치단체의 계나 담당 부서 같은 소규모의 운영단위 보다는 인력과 재정지원을 충분히 받을 수 있고, 치안행정의 능률성을 확보하고, 종합적·기획적 치안 행정이 용이하여 더 많은 수사사무가 국가로부터 이관되더라도 단시간 내에 실행할 수 있다.

물론 기초시·군·구에 특별사법경찰 전담부서를 설치하여도 광역단위보다 소규모로 다수의 곳에 설치할 수 있고, 지역 맞춤형 행정법규 위반 단속을 실시할 수 있다. 하지만 조직 내에서의 승진·전보 등의 인사 관계에서도 기초단위는 인력운영이 적을 수밖에 없어 인사 적체요인이 발생하고 특별사법경찰에 대한 교육도 미진할 수밖에 없는 문제점이 있다. 또한 우리나라의 현실상 기초자치단체의 재정자립도 차이가 심하여 자치경찰이 수사업무를 하는데 빈부의 격차가 발생할 수 있어 공정한 치안서비스를 위해 광역시 단위에 특별사법경찰부서를 설치하는 것이 바람직하다.

제 6 장 결 론

이상에서 본 연구는 자치경찰제도가 전국으로 확대 시행될 경우 자치경찰의 사무 중 특별사법경찰의 효율적 운영 방안에 대하여 고찰하였다. 아직 제주자치경찰 제도가 시험적인 성격으로 운영만 운영되고 있다는 점, 그리고 향후 자치경찰제도가 어떻게 결정될지에 대하여 확정이 되지 않은 상태에서 자치경찰도입과 특별사법경찰과의 연계하여 연구하는 것은 여러 가지 한계가 있다.

그런데도 정부가 올해 11월 13일에 자치경찰 안을 이미 발표하였기 때문에 본 연구는 시기적으로 보면 매우 적절하다고 생각한다. 이에 본 연구는 자치경찰에서 왜 특별사법경찰권 활성화가 필요한지를 모색하기 위한 내용을 중심으로 진행하였다. 본 연구는 이를 위하여 자치경찰제의 성격과 유형, 특별사법경찰의 의의, 역사, 실제로 운영되고 있는 국내외 사례, 자치경찰과 특별사법경찰과의 관계, 자치경찰 정부안과 특별사법경찰사무의 종류 등을 분석하였다. 특히 본 연구는 현재 자치경찰제도가 도입되어 실시되고 있는 제주특별자치도에서 특별사법경찰사무의 처리 실태를 분석하여 향후 자치경찰제 시행에서 특별사법경찰권의 방향을 모색하는 데 참고하였다.

본 연구는 연구방법을 양적인 분석뿐만 아니라 질적인 분석을 동시에 진행하였다. 양적인 분석은 선행연구와 현재의 통계자료를 최대한 활용하였다. 질적인 분석으로는 AHP 방법을 사용하였다. AHP는 전문가 중심으로 여러 단계를 거치면서 진행하기 때문에 이 분야의 전문가와 실무자들의 의견을 충분히 활용할 수 있었다.

또한 본 연구의 연구자가 제주자치경찰 출범 시부터 제주자치경찰에 근무하면서 거의 모든 사무를 경험해 보았다는 점도 본 연구의 자료수집에서 분석, 방향을 모색하는데 큰 도움이 되었다. 따라서 본 연구는 질적, 양적인 분석과 연구자의 실무경험이 결합되었다는 점에서도 연구의 의의를 찾을 수 있다고 생각한다.

본 연구는 이러한 연구 방향과 방법을 통하여 다음과 같은 내용을 결론(시사점)을 제시하고자 한다.

분석결과 전체 우선순위와 복합가중치를 측정하면서 영역별로 일관성 비율의 다소 차이점이 있었지만 이들을 제외하고 분석된 결과인 수사권 범위, 수사 인력 채용 방안, 사무응원체계 마련, 특별사법경찰 부서 설치단위, 자치경찰 특별사법경찰과 지방자치단체 특별사법경찰의 관계를 중심으로 정책적 방안을 제시해 보고자 한다.

첫째, 수사권 범위이다. 자치경찰도입 과정에서 가장 큰 쟁점 중 하나는 자치경찰의 수사권 범위이다. 본 연구의 조사에서 전문가들은 현재 지방자치단체의 특별사법경찰 사무와 단순폭행, 소액절도, 음주 운전자 수사, 공무집행방해 등의 단순한 사건에 대하여 수사권을 부여하는 방안에 대하여 선호하고 있었다. 이는 현재 제주 자치경찰의 수사권 범위보다 훨씬 넓다. 그러나 자치경찰제는 검·경의 수사권 조정과 맞물려 시행 여부가 정해지지 않고 있기 때문에 자치경찰 수사 범위도 권고안만 있을 뿐이지 현재로서는 정해지지 않았다.

따라서 자치경찰의 수사권 범위는 자치경찰법안 통과 이후에나 확실히 정해질 것으로 예측된다. 다만 국가경찰은 수사사무 중 일정 부분을 자치경찰로 이관하여야만 수사권 독립이 이루어질 수밖에 없다는 점은 확실하다. 국가경찰은 기소 전 일차적 수사권을 가지는 대신 실제 조직과 권한을 일부 자치경찰로 넘기게 된 것이다. 더욱이 문재인 정부는 검·경 수사권 조정에 있어서 자치경찰제도 시행을 조건으로 하고 있으며 확대 운영될 자치경찰도 제주자치경찰보다는 격상된 권한을 가진 형태²¹⁵⁾가 될 것은 충분히 예견할 수 있다.

문재인 정부에서의 자치경찰제 모형에 따르면 앞으로 자치경찰제 이관될 사무는 현재 제주자치경찰에 부여된 사무보다 3배 많은 180여 개의 사무로 수사사무는 특별사법경찰 업무 외에 학교폭력, 가정폭력의 일부 수사권까지 부여할 것을 목적으로 하고 있다. 특별사법경찰사무도 역시 매우 증가할 것이라는 점을 고려할 때 현재처럼 자치경찰관 본인이 맡는 분야만 수사권을 행사할 것이 아니라 지방자치단체가 담당하는 특별사법경찰 사무 전체에 대하여 수사권을 행사하도록 하여야 할 것이다.

215) 매일경제, 내년 서울·세종 등 5곳 자치경찰제 도입...민생치안사건수사(2018. 11. 12.)
<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2018&no=710537>

또한 단순 폭행이나, 소액절도, 음주운전, 공무집행 방해사범의 수사권도 자치경찰에 부여하여 집행 권한 행사에 힘을 실어 주어야 한다. 지방자치단체 소속의 특별사법경찰은 아니나 중앙부처 소속의 일부 특별사법경찰은 형사범에 대한 수사권을 가지고 있다. 철도특별사법경찰은 철도역 내 및 열차 안에서 발생한 강·절도, 폭력 범죄 등을 수사한다. 출입국관리사무소 특별사법경찰은 형법상 문서 관련 범죄에 관하여 수사권을 가지고 있다.²¹⁶⁾ 일반경찰에 비하여 제한적이지만 특별사법경찰도 형사 범죄에 수사권을 가지고 있다는 점에서 의의가 크다고 할 수 있다.

자치경찰 형사 범죄의 수사권을 부여받더라도 수사 범위에 제한을 두어 경미한 형법위반 사건에 대하여만 담당할 수 있도록 하여야 한다. 관세청 특별사법경찰은 관련범죄에 대한 전속적 수사권한을 가지고 있으면서도 사건이 중하여 징역형이 예상될 경우에는 수사기관에 즉시 고발 하도록²¹⁷⁾하고 있다.

따라서 관세청의 특별사법경찰 운영처럼 국가경찰과 자치경찰의 사건의 구분을 명확히 할 수 있는 법률적 근거를 마련하여 자치경찰은 단순 형사범에 대하여 수사권을 행사하도록 하고, 중요하거나 광역적인 사건은 국가경찰이 담당하도록 하여야 한다. 이렇게 될 때만이 자치경찰은 비로소 경찰답지 않은 경찰이라는 비난에서 벗어날 수 있을 뿐만 아니라 자치경찰도입 목적을 원활하게 달성하고 그 역할을 다 할 것으로 생각한다.

둘째, 전문 수사 인력 채용 방안이다. 정병하·임정호(2009), 김찬동 외(2009)등 다수의 학자는 특별사법경찰 수사 전문화 방안을 가장 먼저 해결해야 할 과제로 선행연구에서 밝히고 있다. 본 연구의 AHP 연구나 본 연구자의 경험도 수사 인력의 확보가 매우 중요한 과제임을 제시하였다.

선행연구에서 살펴본 수사 인력의 확보 방안으로는 특별사법경찰 직렬 신설, 수사 경력자 채용, 교육훈련 강화, 장기근무 방안 마련, 자치경찰제도의 확산을 개선 방안으로 제안하였다. 그러나 특별사법경찰 직렬 신설은 지방자치단체마다 한 곳만 운영하는 특별사법경찰 전담부서에서만 고정적으로 근무를 하게 될 가능성이

216) 오병두, 「특별사법경찰관리제도에 관한 소고」, 강원법학, 2008, p.70.

217) 관세법 제312조(즉시고발)

관세청장이나 세관장은 범죄의 정상이 징역형에 처해질 것으로 인정될 때에는 제311조제1항에도 불구하고 즉시 고발하여야 한다.

높아 타부서의 이동이 어렵다는 점과 행정기관의 특성상 특별사법경찰업무 외에 행정업무까지 수행할 가능성이 높아 과중한 업무에 시달릴 가능성이 있다는 것이 단점이다. 그리고 수사경력자 채용은 전문수사관 확보에 있어서 효과적인 방안 이기는 하나 수사근무부서와 행정근무부서의 조직문화가 달라 적응 등의 어려움 으로 인력확보가 쉽지 않다.

교육훈련 또한 법무연수원의 여러 기관에서 수사교육을 시행하고 있으나 전국의 특별사법경찰관을 수용하기에는 시설이 부족하고 수사업무라는 것이 단순히 몇 시간의 교육으로 전문화가 되는 것은 아니기 때문에 수사 교육기관에서의 교육만으 로는 한계점이 있다. 특별사법경찰의 장기근무방안도 행정기관의 순환근무제도로 인해 장기근무자는 소수에 그치고 있는 실정이다.

이러한 면에서 수사 전문 인력의 확보는 제주자치경찰의 사례를 원용하는 것이 참고 될 것이다. 즉, 자치경찰 초기 출범 시 자치경찰관 채용을 수사에 경험이 많은 국가경찰관을 특별 채용하는 방안이다. 최근 발표된 대통령소속 자치분권위원회²¹⁸⁾ 에 따르면 자치경찰 인력수급 방안은 전체 국가경찰관(117,617명)의 36%인 4만3천 명을 시·도 자치경찰로 이관하여 전문 인력 확보로 치안 공백을 최소화 하도록 하고 있다.²¹⁹⁾ 본 연구의 전문가 조사 결과도 수사경력자에 대한 선호도가 높았다.

자치경찰관 채용은 국가경찰이거나 지방자치단체의 특별사법경찰의 수사경력자로 채용하자는 비율이 높았다. 반면에 신규직원의 채용은 가장 낮은 비율을 기록 했다. 제주자치경찰은 출범 당시 국가경찰 38명을 채용하고 이후부터는 모든 직원을 신규로 채용하고 있다. 수사실적의 연도별 통계를 보면 신규직원이 기존 직원들로부터 수사기법을 배우고 수사의 전문성을 갖추기까지는 약 3년 이상의 시간이 소요되었다.

국가경찰에서 이관된 경찰관들이 이 3년간의 공백을 메우고 신규 자치경찰관을

218) 자치분권위원회(pcad.go.kr/)

자치분권위원회는 대통령소속 자문위원회로서 당연직 위원인 행정안전부 장관, 기획재정부 장관, 국무조정실장 등 3명과 학식과 경험이 풍부한 민간위원 24명으로 구성되며, 자치분권 과제 실현을 위한 총괄 조정기구입니다. 지방의 자율 확대와 역량 강화를 위한 제도개혁 방안을 마련하여 대통령께 보고하는 역할을 한다.

219) 법률저널, 윤곽 드러난 자치경찰제...43,000명 지방직으로 이관(2018. 11. 14.)

<http://www.lec.co.kr/news/article>

교육하는 중요한 역할을 하였기에 제주자치경찰은 큰 혼란이 없이 정착되고 있다. 향후 자치경찰이 국가경찰에서 4만여 명이 이관된다는 점과 자치경찰과 국가지방경찰청 간의 인사교류도 제주자치경찰의 인사운영 법 조항인 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제111조 2항에 정원 100분의 5 범위에서 국가경찰공무원과 자치경찰공무원 간의 인사교류 규정을 명시하고 있어 자치경찰법에도 위 조항을 인용한다면 자치경찰의 수사 인력 확보는 큰 문제점이 없을 것이라 사료된다. 다만 이에 대한 인력수급계획은 철저하게 만들어야 할 것이다.

셋째는 사무응원체계를 마련하여야 한다. 자치경찰은 수사업무의 특성상 특별사법경찰이 수사의 전문성을 갖춘 인력을 확보한다고 하더라도 수사 장비 및 수사비 지원, 유관기관 공조, 인사 인센티브와 같은 제도적, 물적, 인적 네트워크가 갖추어져 있지 않으면 특별사법경찰관이 제대로 된 사무를 수행하기가 어렵다.

자치경찰의 특별사법경찰은 그 특성상 수사의 전문성이 강하지만 개별분야의 전문성이나 현장성이 떨어질 수밖에 없다. 이러한 현장성의 부족을 보완하기 위해서는 유관기관 간의 협조체계 구축이 필요하다. 제주자치경찰이 특별전담만까지 운영하면서 해결하였던 한림읍 지역의 가축분뇨 무단유출사건은 검찰과 행정기관 등 유관부서 협조의 중요성을 말해주고 있다.

지자체마다 자치경찰제를 시행한다면 자치단체 간의 수사업무 협조는 경찰이나 검찰을 통할 수밖에 없다. 자치경찰의 수사 범위를 넘어서는 경우와 위반법률이 중복되는 경합법의 경우에도 검찰과 경찰의 공조수사가 필요하다. 자치경찰이 쉽게 범할 수 있는 자의적 독자적 업무수행을 방지하고 범죄단속의 효율성을 높이기 위해서도 기관 간의 업무 협력 및 이해 증진 방안을 적극적으로 모색하고 이를 활용할 수 있는 체계적 시스템이 요구된다. 광역시도와 기초자치단체의 기본 조직체라고 할 수 있는 읍·면·동과 정보를 공유하고 고발조치의 협력을 요청하는 협력치안 인프라를 구축한다면 보다 구체적이고 직접적인 주민을 위한 치안서비스가 가능할 것이다.

수사 장비의 필요성은 일선에서 근무하는 특별사법경찰의 경우 더욱 절실하다. 사회가 과학화 복잡화되어 범죄의 혐의를 입증하기가 어렵고, 특히 환경오염 같은 범죄에 있어서 범죄 증거 확보만이 아니라 유독가스나 유해물질로부터 자신을 지켜야 하는 위험을 안고 있다. 또한 제주자치경찰의 특별사법경찰은 지방자치단체 소속 지명직 특별사법경찰이 개별적 전문분야에 해당하는 3~4개의 소수 법률만 처리하는 것에 비하여 각 특별사법경찰마다 자치경찰 직무범위에 대한 86개의 법률 전부를 다루고 있어 다양하고 광범위한 수사 범위의 사건을 처리하기 위해서는 수사 장비의 확보는 필요한 사항이다.

이상에서 제기된 정책적 함의는 분석 결과를 통해 도출된 요인을 논의하기 위해 제시된 것이기에 다른 개선방안이 많이 적시될 수 있음에도 이를 다루지 않은 점은 한계라 할 수 있다.

또한 국가기관의 특별사법경찰 등 모든 특별사법경찰 조직을 망라해 분석을 시도하지 못한 점도 후속 과제로 남기고자 한다. 어쨌든 자치경찰의 특별사법경찰 운영 방안은 단편적 논리로 해결될 수 있는 속성이 아니기에, 해결해야 할 다양한 과제 중 우선하여 고려되는 분야부터 지속해서 점검과 연구를 할 필요가 있다.

참고문헌

- 강영구(2007), 「자치경찰의 재정운용에 방안에 관한 연구」, 동국대학교 행정학과 박사 논문.
- 강필용(2009), 「특별사법경찰조직 정체성과 특성에 대한 인식연구」, 『한국치안 행정논집 제14권 제2호』, p.7.
- 고현환(2015), 「특별사법경찰제도에 관한 비교적 고찰」, 국제법무 제17집 제1호.
- 김광호(2008), 「공무원 순환보직에 관한 연구」, 한국개발연구원, p.66.
- 김기현 외(2010), 「정부별 지방자치경찰제와 이명박 정부의 자치경찰제의 과제」, 한국행정학회, p.3.
- 김동현(1996), 「환경범죄에 대한 경찰의 수사전문화 방안」, 치안연구소.
- 김민정(2017), 「일본경찰제도에 관한 연구」, 자치경찰연구 제10권 제2호.
- 김병준(2009), 『지방자치론』, 법문사
- 김영식(2017), 「지역맞춤형 자치경찰 기본운영모델 개발에 관한 연구」, 서원대학교 산학협력단, p.84.
- 김익식(2006), 「지역주민의 치안수요 충족을 위한 자치경찰법 제정안 공청회」, 대한민국시도지사협의회, p.111.
- 김재민(2002), 「주요 국가의 수사체제에 관한 고찰」, 경찰학, p.152.
- 김종수(2009), 「한국 자치경찰의 수사기능에 관한 고찰」, 한국정부학회, p.190.
- 김종순 외(2012), 「환경오염행위 감시 단속 활성화 방안 연구」, 한국정책학회, p.118.
- 김종오 외(2011), 「특별사법경찰의 교육훈련 효율성제고 방안에 관한 연구」, 대한국공안행정학회, p.2.
- 김찬동(2009), 「특별사법경찰제도의 장기발전방」, 서울연구원, p.13.
- 김찬동 외(2009), 「특별사법경찰제도의 장기발전방안 요약 및 정책 건의」, 서울연구원, p.21~22.
- 김철용(2018), 『행정법』, 고시계사, p.6.
- 김형만 외(1996), 「주요국가의 수사구조 및 사법경찰제도」, 치안연구소.
- 김희옥(1990), 「특별사법경찰관리」, 『고시연구 제197호』.

- 남궁석(1992), 「주요국가의 수사권체제(자료)」, 국회입법조사월보.
- 민형동(2007), 「특별사법경찰 운영실태 및 개선과제에 관한 소고」, 한국민간경비학회보, p.39.
- 박기석(1996), 「환경범죄의 효율적 대처방안에 관한 연구」, 박사 학위 논문.
- _____(2000), 「식품범죄의 실태와 대책」, 한국공안행정학회.
- 박경래 외(2012), 「특사경전담조직 활성화 방안에 관한 연구」, 한국형사정책연구원, p.19.
- 박경래 외, 「특별사법경찰의 효율적 직무수행 방안에 관한 연구」, 한국형사정책연구원), 2009, p.7-9.
- 박균성 외, 『경찰행정법』, 박영사, 2010, p.3.
- 박억중(2006), 「자치경찰제 도입에 따른 정부법(안)과 시도지사협의회(안)의 비교연구」, 한국경찰연구 87.
- 박창호 외, 「비교수사제도론-한국수사구조의 개혁을 향한 기초연구-」, 박영사, 2005, pp.80~81.
- 박억중, 「자치경찰제 도입에 따른 정부법(안)과 시도지사협의회법(안)의 비교연구」, 한국경찰연구, 2006, p.102.
- 박주선(1998), 「영국의 사법경찰제도-각국의 사법경찰제도」, 법무부.
- 백승민(2005), 「미국 FBI 제도에 관한 연구」, 대검찰청, p.29.
- 백창현(2007), 「특별사법경찰의 현황 및 개선방안」, 서울연구원, p281.
- 설계경(2014), 「**설**효적인 자치경찰제도의 도입방안에 관한 소고」, 한국외국어대학교 법학연구소.
- 손영택(1998), “사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률 : 비공무원에 대한 사법경찰관리의 부여에 관하여 「법제 제483호」
- 승재현 외(2015), 「특별사법경찰 역량강화 및 지휘체계 개선방안」, 대검찰청, pp.72~73.
- 송병일(2015), 「합리적인 자치경찰제 도입 방안에 관한 연구」, 자치경찰연구, p.45.
- 신승균 외(2008), 「한국 자치경찰의 특별사법경찰사무 수행에 관한 연구」, 자치경찰연구, p.6.

- 신현정(1980), 「각국 수사지휘권의 운영실태 및 검사보수제도 시찰보고」, 법무부.
- 신현기(2010), 『자치경찰론』, 진영사.
- _____ (2010), 「영국경찰제도의 구조와 특징에 관한 연구」, 한국유럽행정학회보, p.19.
- _____ (2012), 「특별사법경찰제의 발전과정과 성과에 대한 고찰」, 자치경찰연구, p.5.
- _____ (2013), 「노무현·이명박·박근혜 정부의 자치경찰제에 대한 실태분석」, 자치경찰연구, p.17.
- _____ (2016), 「자치경찰론제 시행을 대비한 서울시 특별사법경찰단의 운영실태와 발전방안에 관한 연구」, 자치경찰연구.
- _____ (2017), 『특별사법경찰론』, 법문사, pp.94~95.
- 신현기 외(2018), 『비교경찰제도론』, 법문사, p.181.
- 안용식 외(2000), 『지방행정론』, 대영문화사.
- 안영훈(2005), 「우리나라 특별사법경찰제도의 개선방안 연구」, 한국지방행정연구원, p.45
- 안진선, 「델파이 기법과(Delphi)과 계층적 의사결정방법(AHP)의 적용을 통한 전통정원의 보존상태 평가지표 개발」, 박사 논문, 2011, p.41
- 양재열(2015), 「제주자치경찰의 특별사법경찰 수사권 효율화 방안」, 박사 논문, p.23.
- 양문승(1998), 「경찰과 교정기관간 범죄정보 유통시스템 구축에 관한 연구」, 형사정책, p.392.
- 양영철(2008), 『자치경찰론』, 대영사, pp.373-374
- _____ (2008), 「참여정부에서의 자치경찰제 도입 실패에 관한 연구」, 한국정책학회.
- _____ (2013), 「박근혜 정부의 자치경찰 도입모델에 관한 연구」, 한국지방자치학회보.
- _____ (2015), 「역대 정부의 자치경찰도입 정책 추진과 정책적 함의 관한 연구」, p.119.
- _____ (2018), 「역대 정부와 문재인 정부의 자치경찰 도입 과정에 관한 비교 연구」, 한국행정사학회.
- 옥필훈(2008), 「제주자치경찰의 실태와 발전방안에 관한 연구」, 원광대 박사 학위 논문.

- 오미자(2018), 「섬 관광목적지의 질적성장 평가지표 개발 연구」, 박사 학위 논문, p.73.
- 오승은(2017), 「일본의 통합형 경찰제도에 관한 연구」, 한국지방자치학회보 제9권 제3호
- 오재환 외(2017), 「특별사법경찰관리로서 자치경찰의 역할에 관한 연구」, 송실대 법학논총 제39집.
- 유기준(2006), 「지역주민의 치안수요 충족을 위한 자치경찰법 제정안 공청회」, 대한민국시도지사협의회, p.29.
- 윤민우 외(2015), 「미국 수사기관과 정보기관의 법집행 및 정보활동에 대한 사례연구」, 가천대 법학연구소, p.81.
- 윤인숙(2015), 「원자력발전소 안전규제의 비교법적 연구-영국-」, 한국법제연구원, p.24.
- 윤태웅(2018), 「광역단위 자치경찰제 도입방안」, 대한시도지사협의회, pp.6~7.
- 이기수(2010), 「영국 국립 기소청 설립이후 경찰과 검찰관계의 변화 연구」, 치안정책연구소, pp.120~121.
- 이근우(2009), 「특별사법경찰제의 체계적 통일성을 위한 기초연구」, 안암법학, p.184.
- 이인규(1993), 「환경범죄에 있어서 형사책임의 주체」, 박사 학위 논문
- 이정희(2007), 「미국의 사법경찰과 행정경찰의 분리」, 검찰청, p.1.
- 이정민외(2013), 「수사구조개혁 관련 일본식 형사제도 도입에 관한 연구」, 치안정책연구소, p.30.
- 이준현(2010), 『형사소송법』, 미래가치 출판사, p.98.
- 이황우(2007), 『경찰행정학』, 법문사, p.11.
- 이훈재(2017) 「제주자치경찰의 위상제고를 위한 수사기능강화에 관한 연구」, 한국경찰연구 제16권 제1호, p.159.
- 이훈재(2018), 「참여정부의 자치경찰법안과 문재인정부 자치경찰 도입안의 주요 쟁점 심층비교분석」, 한국경찰연구, p.189.
- 임동규(2015), 『형사소송법』, 법문사.
- 임승빈(2014), 「자치경찰제 도입 방안 연구」, 한국지방자치학회, p.43.
- 장철영(2018), 「특별사법경찰의 효율적 운영을 위한 정책적 우선순위 분석」, 한

국민간경비확회보 제17권 제1호.

- 전영섭(1988), 「특별사법경찰관리제도소고」, 『대검찰청 검찰 제71호』.
- 정병하 외(2009), 「특별사법경찰 조직의 전문화 방안에 관한 연구」, 한국형사정책연구원, p.21.
- 정웅석(2013), 「일반사법경찰과 특별사법경찰의 관할 경합의 해결방안」, 형사법의 신동향, pp.259-260.
- 정진환(2006), 『비교경찰제도』, 백산출판사, p.283
- 장진원(1991), 「식품위생법 위반사범 단속상의 문제점과 대책」, 검사세미자연수자료.
- 조병인(1998), “사법경찰의 수사구조에 관한 연구”, 치안연구소 자치경찰제도 공청회.
- 최용전(2018), 「자치경찰제」, 한국헌법학회.
- 최은하(2017), 「제주자치경찰의 특별사법경찰사무」, 『경찰학연구 제17권 제1호』, p.80
- 최종술(2014), 「우리나라 특별사법경찰제의 실태분석과 개선방안 연구」, 경찰학논총, p.180
- _____ (2014), 「특별사법경찰의 자치경찰화 방안 연구」, 『한국경찰학회보 제16권』, p.242.
- 최종태(1997), 「방화범죄의 실태와 그 대책」, 한국경호경비학회보.
- 최준혁(2013), 「제주자치경찰과 국가경찰의 협력방안」, 인하대학교, p.213.
- 최진욱 외(2015), 「미국의 경찰제도와 국방 법집행기관에 관한 연구」, 자치경찰연구, p.45.
- 하상근 외(2013), 『경찰학개론』, 대영사.
- 한귀현(2012), 「지방자치법상 보충성의 원칙에 관한 연구」, 공법학연구 제13권.
- 한남현(2006), 「한국의 자치경찰제 도입과 수사권문제」, 교정복지연구, p.42.
- 황현락(2008), 「우리나라 자치경찰제도 정착을 위한 법정정책적 고찰」, 국경찰학회보, p.44.
- 허경미(2003), 『경찰행정법』, 박영사, p.286.
- 허일태(1996), 『한국에 있어서 환경범죄에 대한 대처현황』, 동아법학.
- 허일태(2004), 「독일·프랑스의 수사구조를 통해서 본 경찰 수사권의 합리적 배분과 수사권내용」, 치안정책연구소, p.12.

홍의표 외(2014), 「주민밀착형 자치경찰제도 실시방안 연구」, 자치경찰연구.

홍성찬(2000), 「독일과 미국경찰제도 비교법적 연구」, 건국대학교 사회정책연구소, p.2.

홍정선(2007), 『경찰행정법』, 박영사, p.31.

한국형사정책연구원(1993), 「방화 범죄에 대한 연구」, 형사정책연구원.

한국형사정책연구원(2009), 「외국의 특별사법경찰제도 운용실태에 관한 연구-미국과 프랑스-」, p.12.

행정자치부(2001), 『최근 3년간 방화백서』, 소방국.

제주특별자치도(2006), 『제주자치경찰의 이해』, 제주특별자치도, p.4

대검찰청(2011), 「3년간 특별사법경찰 업무처리 현황 및 성과지표 분석」, 대검찰청, p.92.

제주특별자치도(2006), 『제주자치경찰의 이해』, 제주특별자치도, p.5.

경찰청(2006), 「제주자치경찰제 교양자료집」, 경찰청 혁신기획단, pp.10-11.

제주자치경찰(2018), 『2018년도 주요업무보고』, 제주자치경찰단.

인터넷, 한국 향토문화 전자대전.

제주특별자치도(2006), 『제주자치경찰의 이해』, 제주특별자치도, p.236.

경찰혁신기획단 자치경찰추진팀(2003), 「선진외국의 경찰제도」, 경찰청, p.187.

제주자치경찰(2018), 『2018년도 주요업무보고』, 제주자치경찰단.

부산시(2017), 「특별사법경찰제도 효율적 운영을 위한 기관 교류」, 공무국외여행 결과보고, p.11.

부산시(2018), 「특별사법경찰 수사역량 강화를 위한 수사활동 사례집」, p.22

서울시, 민생사법경찰단 내부자료.

시도지사협의회(2005), 「바람직한 자치경찰제에 대하여」, p.17.

자치경찰제 실무추진단(2009), 「자치경찰법안 주요내용」, 행정안전부, p.4.

대검찰청(2011), 2011년 전국지자체 특별사법경찰 용역자료.

제주지방검찰청(2008), 특별사법경찰관리 직무교육자료.

제주지방검찰청 내부자료.

The Local Government Finance Act(1988) 제78A조 참고

ko.dict.naver.com

Deutsches Strafprozessgesetz

<https://de.wikipedia.org/wiki/Ordnungsbeh%C3%B6rde>

<https://de.wikipedia.org/wiki/Ordnungsbeh%C3%B6rde>

<http://finanzcrash.com/forum/read.php?1,58427,58433>

<https://germanculture.com.ua/germany-facts/police-agencies-in-germany/>

https://en.wikipedia.org/wiki/Law_enforcement_in_Germany

<https://www.berlin.de/polizei/dienststellen/landeskriminalamt/>

<http://www.moj.go.jp/>

<https://ja.wikipedia.org/wiki/日本郵政公社>

<https://namu.wiki/w/>

www.e-gov.go.jp 일본 검찰청법

<https://justice.ooreka.fr/astuce/voir/547159/douane-judiciaire>

<https://www.met.police.uk/advice/advice-and-information/ec/environment-crime/>

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/725117/Environment_Agency_annual_report_and_accounts_2017_to_2018.pdf

<http://www.hse.gov.uk/enforce/enforcementguide/index.htm>

Commissioners for Revenue and Customs Act 2005 - 국세청의 근거 법률

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/11/contents>

<https://www.investopedia.com/terms/h/hm-revenue-and-customs-hmrc.asp>

<http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C18239>

http://www.btp.police.uk/about_us/our_vision,_mission_and_values.aspx

<http://www.bjs.gov/index.cfmy=tp&tid=74>

<https://www.fbijobs.gov/>

https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Forest_Service

<https://news.joins.com/article/2247718> 중앙일보, “식품범죄 단속체계 일원화를
“ 1988. 06.16., 대검찰청형사1과 명노승 부장검사

<http://news.joins.com/article/7090682> 중앙일보, 제주자치경찰 통합 자치경찰단
으로 조직 개편(2012.01.09.)

안전행정부, 지자체 안전관리 체계 대폭 강화(보도자료 : 자치제도과), 2013. 5. 7.

<http://www.sateconomy.co.kr/news/articleView.html?idxno=18523> 토요경제,
'4대악'만 범죄? 박근혜정부 '불통치안', 2013. 06. 17.

경향신문, [문재인 정부 100대 국정과제-권력기관 개혁] 김·경 수사권 조정,
'자치경찰제'로 경찰 권한도 분산(2017. 7. 19.)

<http://news.joins.com/article/7090682> 중앙일보, 제주자치경찰 통합 자치경찰단
으로 조직 개편(2012.01.09)

<https://namu.wiki/w/>

<http://news.joins.com/article/21193095>, 제주, 범죄 발생 증가율 전국 1위... 관
광객 급증 때문, (2017. 1. 31.)

[http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2013022115180418140&outlink=1&ref=http
%3A%2F%2Fsearch.naver.com](http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2013022115180418140&outlink=1&ref=http%3A%2F%2Fsearch.naver.com)

http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/04/26/2017042601116.html

Break News, 금어기간 꽃게 등 불법 포획한 선장 4명 불구속 기소
(2017.07.10.)

chosun.com, 서울 청담동·논현동 일대 '짜퉁 명품'단속하자 압수된 물품만 45
억 원 상당(2017.04.26.)

http://www.breaknews.com/sub_read.html?uid=519122

<http://www.chukkyung.co.kr/news/articleView.html>

축산경제신문, 제주도, 윈스트라이크 아웃제 도입(2017. 09. 22.)

인사혁신처, 2018년 국가공무원 공개경쟁채용시험 등 계획 공고(2018 인사혁신처)

www.mpm.go.kr/

한국경제, 檢·警보다 무서운 특사경 2만명 시대, 2018. 05. 29.

news.hankyung.com,

경찰청, 2018년 제3차 경찰공무원(순경) 채용시험 공고(2018 경찰청)

public.jinhakapply.com

제주자치경찰단, 2017년도 하반기 자치경찰공무원 공개경쟁 필기시험(2017 제
주특별자치도)

매일경제, 내년 서울·세종 등 5곳 자치경찰제 도입...민생치안사건수사(2018. 11. 12.)

<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2018&no=710537>

법률저널, 윤곽 드러낸 자치경찰제...43,000명 지방직으로 이관(2018. 11. 14.)

<http://www.lec.co.kr/news/article>

자치분권위원회(pcad.go.kr/)

<http://www.jeju.go.kr/jmp/index.htm> 제주특별자치도 자치경찰단 사이트

http://safe.seoul.go.kr/public_cop_intro 서울시 민생사범경찰단

<https://www.gg.go.kr/search/?kwd> 경기도 특별사범경찰단

<http://www.busan.go.kr/safety/ahsjipolice> 부산시 특별사범경찰

http://clad.go.kr/section/board/bbs_view.html?PID=expert&seq=2622

대통령소속 지방자치발전위원회

<https://www.gaok.or.kr> 시도지사협의회

law.nanet.go.kr 국회법률도서관

<http://www.law.go.kr/> 법제처

<http://www.kics.go.kr/> KICS(형사사법포털)

<http://www.police.go.kr/main.html> 경찰청

<http://www.jeju.go.kr/index.htm> 제주특별자치도

〈Abstract〉

A Study on the Operation of Special Judicial Police in the Municipal Police System

by Oh, Jae-Hwan

Department of Public Administration

The GRADUATE SCHOOL OF JEJU NATIONAL UNIVERSITY

The local police system is essential to strengthen a local administration's power of executive and practice for comprehensive public welfare of local residents. For this reason, countries that execute local autonomy operate the local police system.

Jeju Special-governing Province is the only local government that operates Jeju Municipal Police in Korea. In order to enhance the power of local administration execution, it entrusts the authority of special judicial police to its municipal police in addition to the duties of patrol and traffic safety for life security.

However, the operation of the current special judicial policy system has limitations in preventing crimes that threaten local residents' living safety and health as well as exercising the investigative authority over acts of crimes as follow-up measures. Accordingly, innovative transitions are necessary to strengthen the roles of the special judicial policy such as drastic mobilizing of specialized workforce and expansion of the range of investigative authority. This study assumes that the introduction of local policy can be a beginning of such progressive changes.

This study suggests ways for rational operation of special judicial police in relation to basic duties of local policy in the local policy system to be expanded nationwide in the future. In order to fulfill the basic objectives of this study, both quantitative and qualitative analyses have been conducted. For quantitative analysis, previous researches and latest statistical data were fully utilized. For qualitative analysis, the AHP method was utilized. Since the AHP involved multiple steps with an expert group involved, practical opinions from experts and hands-on workers in this field were collected and utilized to the full.

In addition, since the researcher of this study experienced almost all of the duties while working as part of Jeju Municipal Police right from its beginning, this practical experience was of great help in collecting data and determining the right direction of this study. This study is of significance in that it combines qualitative and quantitative analysis with practical experience of the researcher.

Analysis results may be summarized as below:

The first point is the range of investigative authority. One of the major issues when it comes to introduction of local police is the range of its investigative authority. In this analysis it turned out that it was expected to strengthen the authority to a higher level than current Jeju Municipal Police in order to maintain substantial security over the region: It was requested that the not only special judicial policy authority of the local government but also investigative authority over relatively simple and minor criminal violations such as simple assault, theft of a small amount, drunk driving, interference in the execution of policy duties, and so forth. Since the Mun Jae-in's regime as well assumes the implementation of the local policy system in relation to adjustment to investigative authority of the prosecution

and police, it is highly probable that the authority will be of a higher level than that of current Jeju Municipal Police. In order to prevent the local police from repeating trials and errors, therefore, it is required to renew related laws and regulations, establish a supporting system among related organizations, and securing sufficient facilities.

The second point is to secure sufficient workforce that consists of experts. By the time of its foundation, Jeju Municipal Police recruited many national police officers with a wealth of experience, playing an important role in keeping public order and training new local police officers. As a result, Jeju Municipal Police could be firmly established with no major problem. When it comes to investigation experts, both investigative experts and administrative experts are employed with the top priority to experienced professionals among national policy and local government special judicial police officers. As the authority is transferred from the national police to local policy as the government is planning and the policies for human resource transfer between national police officers and local police officers are specified, there will be no significant problem in securing dedicated investigative workforce of local policy. Thorough plans must be established in this regard.

The third point is operation of special judicial police mainly by a metropolitan local government. As special judicial policy belongs to local police, experts expect that rather than basic local governments, metropolitan cities and provinces should operate special judicial policy departments.

As to the scope of investigative duties of local police which is being discussed by the government, consideration is taken into whether the authority over general criminal offenses in the metropolitan jurisdiction also may be transferred in addition to the range of administrative violation.

Metropolitan cities and provinces can receive more sufficient human resources and financial supports than small-scale units such as section and department at a basic local government. It is also possible to secure proper efficiency in security administration affairs and to establish and implement comprehensive, systematic security policies. Thus, it is possible to acquire more investigative duties from the central government and to start implementing them stably within a short period of time. At the initial stage of local policy implementation, problems can be minimized in this manner.

To sum up the main points of this study, it is necessary to expand the investigative authority of local government further than that of current Jeju Municipal Police. In order to secure sufficient expert investigators, experienced investigators need to be specially employed rather than new recruits for professionalism of the investigator pool. In addition, investigative departments need to be operated mainly by metropolitan local governments in thorough review of specific legal authority and operational methods so that the local government system can be firmly established nationwide with no major problems in the initial stage.

This study has limitations in that it presents factors based on the analysis of special judicial policy and thus other improvement methods, although there could be many, are not considered hereof.

In addition, this study does not analyze all of the special judicial policy organizations including the related national agency. The future study needs to examine this area. Ways to operate local policy or special judicial policy need more than mere fragmented logics. Therefore, monitoring and research need to continue with priorities determined among various topics to be discussed and addressed in this area.

--	--

자치경찰 특별사법경찰 운영을 위한 전문가 조사

안녕하십니까?

저는 제주대학교 대학원 행정학과에 재학중인 오재환입니다.

본 연구는 전국적으로 확대 운영될 자치경찰의 특별사법경찰 운영을 위한 연구로서 자치단체의 자치경찰 특별사법경찰의 효율적 운영 방안을 제안하는 연구입니다.

이에 본 설문은 위의 연구를 진행하기 위한 기초적인 단계로서 평가지표 설정의 근거를 마련하기 위한 조사입니다.

선생님께서 응답하신 내용은 통계분석 자료로만 활용되고, 학술목적 이외의 다른 용도로는 절대 사용되지 않습니다. 또한, 응답하신 내용은 통계법 제33조(비밀의 보호)에 의거 비밀이 절대 보장될 것입니다.

본 질문에 대한 정답은 없으며 여러분의 의견 하나하나가 의미 있는 자료로 활용될 것입니다. 다소 바쁘시더라도 끝까지 응답하여 주시기를 부탁드립니다.

귀중한 시간을 내주셔서 진심으로 감사드립니다.

2018년 11월

지도교수 : 양 영 철(제주대학교 행정학과 교수)

연구자 : 오 재 환(제주대학교 행정학과 박사과정)

※ 본 설문지에 대하여 의문사항이 있으시면 아래로 연락해 주십시오.

연구자 연락처 HP: 010 - 2541 - 5478, E-mail: oh292513@hanmail.net

☞ 다음은 특사경 운영과 관련한 상대적 중요도에 대한 설문의 작성요령입니다. 설명을 숙지하신 후 응답바랍니다.

< 작 성 요 령 >

■ 각 질문에 대한 응답척도에 대한 설명입니다.

중요도	정의	설명
1	비슷함	어떤 기준에 대하여 두 지표가 비슷한 공헌도를 가진다고 판단됨
3	약간 중요함	경험과 판단에 의하여 한 지표가 다른 지표보다 약간 선호됨
5	중요함	경험과 판단에 의하여 한 지표가 다른 지표보다 강하게 선호됨
7	매우 중요함	경험과 판단에 의하여 한 지표가 다른 지표보다 매우 강하게 선호됨
9	극히 중요함	경험과 판단에 의하여 한 지표가 다른 지표보다 극히 강하게 선호됨

■ 상대적 중요도 응답방법에 대한 설명입니다.

귀하께서는 자치경찰 특사경 운영 중 「수사인력 채용방안」, 「수사권 범위」, 「사무응원 체계 마련」 항목 중 더 중요하다고 생각하는 지표에 표시 하여 주십시오.

예를 들어 재난관리 단계 중 「수사인력 채용방안」 과 「수사권의 범위」 를 비교하여 중요도가 동일하다고 생각하시면 1번, 「수사인력 채용방안」 이 「수사권의 범위」 보다 더 중요하다고 생각하시면 좌측 5번에 를 하시고, 「수사인력 채용방안」 이 「수사권의 범위」 보다 극히 중요하다고 생각하시면 좌측 9번에 를 하시면 됩니다.

※ 상대적 중요도 설문의 예시

A	←A가 상당히 중요← 동등 →B가 상당히 중요→									B
	9	7	5	3	1	3	5	7	9	
수사인력 채용방안					<input checked="" type="checkbox"/>					수사권의 범위
수사인력 채용방안			<input checked="" type="checkbox"/>							수사권의 범위
수사인력 채용방안	<input checked="" type="checkbox"/>									수사권의 범위

■ 본 설문에서 언급하고 있는 자치경찰제도는 지방 행정과 치안 행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 주민 생활 중심의 치안 서비스를 제공함으로써 주민의 복리를 증진하기 위한 제도이고, 특별사법경찰(이하 특사경)은 전문 분야 수사를 위해 행정공무원에게 수사권을 부여한 제도입니다. 따라서 제주자치경찰 특사경은 전국 지자체 중 제주특별자치도에만 있는 유일한 형태로서 행정공무원에 의한 수사의 효율성보다는 자치경찰사무에 배분될 수 있는 수사업무의 사법경찰 사무를 수행하고 있기 때문에 지역에 필요한 행정법위반 단속을 보다 효율적으로 추진할 수 있어 지자체 사회질서유지에 큰 역할을 할 수 있습니다.

■ 다음은 자치경찰 특별사법경찰 운영 방안 대한 평가 설명입니다. 잘 숙지하시고 다음의 질문에 응답하여 주십시오.

평가영역	평가지표	설명
수사인력 채용방안	•수사경력직 특별 채용	국가경찰 수사부서 2년이상 근무 경찰관채용
	•신규수사관 임용	경찰 공채시험을 통과해 기초 수사이론을 갖춘 신규직원 채용
	•지자체 소속 특사경 채용	지자체에서 2년 이상의 특사경 경력을 갖춘 지방공무원 채용
	•국가경찰, 신규 혼합채용	일부분의 수사 경력직 국가경찰과 신규직원 혼합 채용
	•국가경찰, 지자체 혼합채용	국가경찰과 지자체 특사경 경력자의 혼합 채용
수사권 범 위	•일반 수사권 부여	국가경찰과 동일한 일반 수사권 부여
	•제한된 수사권 부여	공무집행방해, 단순절도와 특사경사무 등 제한된 일반 수사권 부여
	•지자체 특사경 사무 전권 부여	지자체 특사경 직무분야 범위 전권 부여
	•제주자치경찰 특사경 수사권 부여	제주자치경찰 수준의 특사경 수사권 부여
	•중요 국가사무외 수사권 부여	국가 중요사무(보안, 외사등) 외 수사권 부여
사무응원 체계마련	•인사 인센티브 부여	수사사무의 어려움으로 인한 인사점수 인센티브 부여
	•수사장비 확보	범죄발견, 범인검거를 위한 수사장비 확보
	•수사비 지원	국가경찰과 동등한 수사비 지원
	•유관기관 공조 방안	검찰, 국가경찰 등 유관기관 공조 방안 마련
	•검사 파견	검사 전담반 파견

□ 1단계 평가

1. 자치경찰 특사경의 효율적인 운영방안 평가 영역에 대해 우선순위를 묻고자 합니다. 귀하께서는 특사경이 효율적으로 운영되기 위해 평가 지표 중 어떠한 영역을 얼마나 더 중요하게 고려해야 한다고 생각하십니까?

지표	중요<----->중요									지표
	9	7	5	3	1	3	5	7	9	
수사인력 채용방안										수사권 범위
수사인력 채용방안										사무응원체계 마련
수사권 범위										사무응원체계 마련

□ 2단계 평가

■ 자치경찰은 설치단위에 따라 사무의 배분, 행정·재정의 규모가 다르므로 광역시도 설치 시 대단위 기획수사가 가능하나 서비스의 직접전달은 어려운 면이 있고, 기초시군구에 설치 대단위 수사 보다는 생활행정에 밀접한 직접처리가 가능한 장점이 있습니다.

2-1. 귀하께서는 자치경찰 특사경 운영이 효율적으로 이루어지기 위해 각 설치단위에 특사경 전담반을 설치했을 때 그 중요도는 어느 정도라고 생각하십니까?

설치단위	매우 낮음	약간 낮음	보통	약간 높음	매우 높음
광역시도					
기초자치단체					

2-2. 자치경찰 특사경의 수사전문 인력 채용에 대해 우선순위를 묻고자 합니다. 귀하께서는 자치경찰 특사경의 수사전문 인력 채용과 관련한 다음의 평가 지표 중 중요하게 고려해야 한다고 생각하시는 것은 무엇입니까?

지표	중요<----->중요									지표
	9	7	5	3	1	3	5	7	9	
국가경찰 수사경력직 채용										신규 수사관 임용
국가경찰 수사경력직 채용										지자체 소속 특사경 채용
국가경찰 수사경력직 채용										국가경찰, 신규 혼합 채용
국가경찰 수사경력직 채용										국가경찰, 지자체 혼합 채용
신규 수사관 임용										지자체 소속 특사경 채용
신규 수사관 임용										국가경찰, 신규 혼합 채용
신규 수사관 임용										국가경찰, 지자체 혼합 채용
지자체 소속 특사경 채용										국가경찰, 신규 혼합 채용
지자체 소속 특사경 채용										국가경찰, 지자체 혼합 채용
국가경찰, 신규 혼합 채용										국가경찰, 지자체 혼합 채용

2-3. 다음은 자치경찰 특사경의 수사권 범위에 대하여 우선순위를 묻고자 합니다. 귀하께서는 자치경찰 특사경이 어느 범위 내에서 수사권을 행사하여야 한다고 생각하십니까?

지표	중요<----->중요									지표
	9	7	5	3	1	3	5	7	9	
일반 수사권 부여										제한된 일반 수사권 부여
일반 수사권 부여										지자체 특사경 직무범위 내 부여
일반 수사권 부여										제주자치경찰 수준의 수사권부여
일반 수사권 부여										국가 중요사무외 수사권 부여
제한된 일반 수사권 부여										지자체 특사경 직무범위 내 부여
제한된 일반 수사권 부여										제주자치경찰 수준의 수사권부여
제한된 일반 수사권 부여										국가 중요사무외 수사권 부여
지자체 특사경 직무범위 내 부여										제주자치경찰 수준의 수사권부여
지자체 특사경 직무범위 내 부여										국가 중요사무외 수사권 부여
제주자치경찰 수준의 수사권부여										국가 중요사무외 수사권 부여

※ 참고

지자체 특사경 직무범위	지자체 특사경의 직무범위는 사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률 제6조에 따라 총 28개 분야이다. 산림·국유림경영, 식품단속, 의약품단속, 문화재의 보호, 공원관리, 어업감독, 공중위생단속, 환경단속, 청소년보호업무, 부정경쟁행위단속 등이 있다.
제주자치경찰 특사경 직무범위	제주자치경찰 특사경의 직무범위는 사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률 제10조에 따라 총 19개 분야이다. 산림, 식품·위생, 의약품, 문화재의 보호, 수산업, 환경단속, 관광, 청소년보호업무, 자동차, 석유법, 관광 등 있다.

2-4. 귀하께서는 자치경찰 특사경과 지자체 특사경의 관계를 각 종속적, 독립적, 대등적인 관계로 설정 하였을 때 특사경 운영에 대한 효율성은 어느 정도라고 생각하십니까?

관계	매우 낮음	약간 낮음	보통	약간 높음	매우 높음
종속적 관계					
독립적 관계					
대등적 관계					

- 주) 종속적 관계: 지자체 소속 특사경은 자치경찰이 전반적으로 운영,
 대등적 관계: 자치경찰과 지자체 특사경 동등한 협력관계(일정부분 협력 관계)
 독립적 관계: 자치경찰과 지자체 각각 자체계획을 세워 특사경 운영

2-5. 전국 자치경찰 확대 시행이 되면 특사경분야가 효율적으로 운영되기 위해서 사무응원 체계의 우선순위를 묻고자 합니다. 귀하께서는 특사경이 효율적으로 이루어지기 위해 다음의 사무응원 평가 지표 중 어떠한 영역을 얼마나 더 중요하게 고려해야 한다고 생각 하십니까?

지표	중요<----->중요									지표
	9	7	5	3	1	3	5	7	9	
인사 인센티브 부여										수사장비 확보
인사 인센티브 부여										수사비 지원
인사 인센티브 부여										유관기관 공조방안 마련
인사 인센티브 부여										검사 파견
수사장비 확보										수사비 지원
수사장비 확보										유관기관 공조방안 마련
수사장비 확보										검사 파견
수사비 지원										유관기관 공조방안 마련
수사비 지원										검사 파견
유관기관 공조방안 마련										검사 파견

3. 위의 설문문항 이외에 귀하께서 자치경찰 특사경의 효율적인 운영을 위해 필요하다고 생각하시는 사항을 자유롭게 기재해 주시기 바랍니다.

☞ 다음은 귀하의 일반적인 특성에 관한 사항입니다.

1. 귀하의 연령은 어떻게 되십니까?

- ① 29세 이하 ② 30 ~ 39세 ③ 40 ~ 49세
④ 50세 이상

2. 귀하의 소속은 어디입니까?

- ① 검찰 ② 경찰 ③ 자치경찰 ④ 지방자치단체

3. 귀하의 직급은 어떻게 되십니까? (급)

4. 귀하의 수사 관련 업무 경력은 어떻게 되십니까? (년)

☺ 끝까지 설문에 응해주셔서 감사합니다. ☺