



2009

특별사법경찰제도의 장기발전방안

Long-term Development Strategy of Special Judicial Police System

김 찬 동 · 이 세 구

특별사법경찰제도의 장기발전방안

Long-term Development Strategy of Special
Judicial Police System

2009

■ 연구진 ■

연구책임 김 찬 동 • 창의시정연구본부 연구위원
연구원 이 세 구 • 창의시정연구본부 선임연구위원
박 성 문 • 창의시정연구본부 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

I. 연구개요

1. 연구의 배경 및 목적

- 지방자치의 가장 중심적인 부분은 치안, 교육, 복지, 문화 영역이라고 할 수 있고, 지역개발, 지역산업, 교통, 환경 등의 영역에서도 지역정부가 중심이 되어서 창의적이고 자율적으로 지역정책과 지역행정을 기획하고 집행할 필요가 있음.
- 특히 서울시는 특별사법경찰의 역할을 선도적으로 수행하기 위하여 전담 조직을 만들고 청소년 보호, 환경관리, 식품위생, 공중위생, 약사관리 등의 영역에서 수사를 실시하거나 검찰에 송치하는 등의 활동을 수행하게 하고 있음. 그러나 활동상의 어려움이나 역할정체성에서 혼란을 겪고 있으므로 이러한 현상에 대한 진단과 장기적인 발전을 모색하는 연구가 필요함.
- 이에 자치경찰제도를 실시하게 될 경우 자치구의 도입가능성 여부와 재정상황 등을 분석하고, 특별사법경찰 임무의 수행가능성 여부를 검토하여 서울시 특별사법경찰제도의 바람직한 구조를 제시할 필요가 있음.

2. 연구의 목적

- 특별사법경찰제도 운영상의 문제점은 무엇이며 이를 어떻게 해결하고 발전시킬 것인가?
- 지방분권도시로서의 서울시(city) 혹은 자치구의 특별사법경찰 간의 역할 분담과 재정분담을 어떻게 하는 것이 바람직한가?

○자치경찰제도의 도입에 따른 특별사법경찰제도의 역할과 사명은 어떻게 변해야 하는가?

이 연구의 목적은 서울시 특별사법경찰제도의 문제점들을 관계자 인터뷰 및 직무분석과 관련 문헌조사를 통해 심층적으로 파악하고 사례분석을 통해 시사점을 도출하여 이 제도에 대한 법·제도적 운영 측면에서의 개선방안과 정책적 시사점을 제시하는 데 있음.

Ⅱ. 특별사법경찰제도 개요

1. 개념 및 도입배경

- 특별사법경찰(Special Judicial Police Officer)제도는 형사소송법 제197조¹⁾에 의해 고도의 전문화된 기능별, 지역, 특수 업무에 대해 전문성이 없는 일반사법경찰은 직무수행이 어렵기 때문에 전문적 지식에 정통한 행정공무원에게 사법경찰권을 부여하여 수사활동을 하도록 한 제도임.
- 즉 사회발전으로 범죄수사의 전문성이 요구됨에 따라 산림, 환경, 세무, 컴퓨터 프로그램 등 특별 범규 위반자에 대하여 전문성을 갖춘 공무원에게 사법경찰권을 부여하고 검사의 지휘를 받아 수사한 후 사건을 검찰에 송치하게 하는 제도를 의미함.
- 특별사법경찰제도는 사회의 분화와 전문화, 다양화에 따라 범죄의 내용이 전문화, 기동화되면서 그 범죄와 밀접한 관계가 있는 전문적 지식을 갖춘 행정공무원에게 수사를 맡기는 것이 효과적이라는 이유로 점차 확대됨. 현재는 특별사법경찰이 사법경찰의 중요한 하나의 축을 차지하고 있음.

1) 형사소송법 제197조의 규정은 다음과 같다.

제197조 (특별사법경찰관리) 삼림, 해사, 전매, 세무, 군수사기관 기타 특별한 사항에 관하여 사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무의 범위는 법률로써 정한다.

2. 일반사법경찰과 특별사법경찰과의 관계

- 특별사법경찰은 형사소송법상의 권한에 있어 일반사법경찰과 차이가 없으므로 피의자 조사, 압수, 수색, 영장 신청 등 일반사법경찰로서의 모든 권한을 행사할 수 있음.

〈표 1〉 일반사법경찰과 특별사법경찰 구분

구 분		일반사법경찰	특별사법경찰
공통점	검사의 지휘·감독	받음	받음
	형사소송법 적용	받음	받음
차이점	직무범위의 제한	없음	받음
	수사관할의 제한	없음	받음
	분야별 예시	방법, 수사, 경비 등	환경, 산림, 철도 등

3. 특별사법경찰제도의 특징

1) 전문성

- 업무상 전문성이 요구되어 일반 사법경찰관의 효율적 수사가 어려운 경우에 일반적으로 특별사법경찰권을 부여
- 여기에는 출입국 관리, 근로감독, 식품·의약품, 관세, 공중위생, 환경, 전기·통신, 원산지 표시, 외화 획득용 원자재 수입, 가축·식물 방역, 청소년 보호 등이 해당됨.

2) 격리성

- 수용시설, 운송수단 등 격리된 장소에서 발생하는 범죄 단속을 위해 필요한 경우에 특별사법경찰권을 부여
- 여기에는 교도소, 소년원, 보호·치료감호소 등 수용시설 종사자, 등대 공무원, 선장, 항공기 기장, 철도公安 등이 해당됨.

3) 현장성

- 행정업무 수행 과정에서 위반사범에 대한 일차적 적발이 용이하고, 현장 단속이 특히 필요한 경우에 특별사법경찰권을 부여
- 여기에는 산림 보호, 소방, 문화재 보호, 계량 검사, 공원 관리, 어업 감독, 광산 보안, 국가 보존, 차량 운행, 관광 지도, 농약·비료, 하천감시, 자동차 정비 등이 해당됨.

4) 고도의 보안성

- 국가안보 등 특정한 국가 정책이나 특수 분야의 수사 업무를 수행할 경우 일반사법경찰권으로 곤란하기 때문에 특별사법경찰권을 부여
- 여기에는 국가정보원 직원, 군사법경찰관리, 대통령 경호원 등이 해당됨.

Ⅲ. 외국의 특별사법경찰제도

1. 미국

- 미국에서는 경찰관(police officer) 외에도 보다 넓은 의미에서 법집행기관(law enforcement agency)의 소속공무원이 수사권 등 사법경찰권을 행사할 수 있는 권한을 갖게 되므로 특별사법경찰관리의 개념과 일치되는 것으로 볼 수 있음.
- 우리의 특별사법경찰제도에 비견할 수 있는 미국 연방 차원의 법집행 권한²⁾은 다수 연방기관에 분산되어 있는데, 1995년을 기준으로 무기소지 및 체포권한을 보유한 연방기관이 53개에 이르고 있음.

2) “법집행권한(law enforcement power)”은 행정절차상 조사권과 형사절차상 수사권을 포괄하는 개념으로, 형사절차상 조사권의 핵심요소는 무기소지 및 피의자 체포권한임. 이하 자료는 FBI가 행사하는 수사권 외에 다수 연방기관이 분점하고 있는 법집행권한 중 형사절차상 수사권을 “미국의 특수경제도”로 파악하여 정리한 것임.

- 법령상으로는 연방검사와 특별사법경찰 사이에 지휘관계가 인정되지 않으나, 단일한 형사사법절차상 서로 다른 기능을 분담하면서 쌍방향 역학관계가 형성되어 있음. 양측의 관계에 있어서는 연방검사는 기소독점주의³⁾ 및 전속 권한인 강제 수사 발동권⁴⁾으로 특별사법경찰을 기능적으로 통제하고 있으며, 특별사법경찰은 연방검찰의 분권적 구조와 신축적인 토지관할규정으로 인한 검찰청 간 경쟁관계를 이용하기도 함.

2. 영국

- 영국은 우리나라와는 달리 특별사법경찰에 대하여 일률적으로 규율하는 법이 따로 없고 관련법에서 개별적으로 규정하고 있음.
- 영국에서는 ‘특별사법경찰’이라는 통일된 용어가 없음. 다만 ‘중조직범죄 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 있음. 그 중 ‘철도경찰’과 ‘민간 핵 경찰’이 우리가 다루는 특별사법경찰과 관련이 있다고 볼 수 있음.
- 보건안전부(Health and Safety Executive), 국세청(HM Revenue and Customs), 통상산업부(Department of Trade and Industry), 환경부(Environment Agency), 지방자치단체(Local Authorities) 등 다수의 행정기관이 그 관련 영역에서 사법경찰권 및 기소권을 행사하고 있음.

3) 기소여부에 관한 검사의 재량은 모든 수사에 대한 종국적 결정권을 의미함. 아울러 수사과정에서 증언이나 문서제출을 명령할 수 있는 대배심의 이른바 “subpoena power”를 활용하려면 검사에게 의존할 수밖에 없음.

4) 예를 들어, 압수·수색영장은 검사를 경유하지 않고 발부받을 수 있으나 전자감청(electronic surveillance)을 실시하려면 검사의 승인이 필요함.

- 영국 검찰은 1985년 범죄소추법(Prosecution of Offences Act 1985)을 통해 종래 경찰이 갖고 있던 기소권에서 일부를 제외하고는 모두 수행하고 있음. 또한 그 권한이 우리와는 상당히 다르고, 특별사법경찰과의 관계도 크게 다르다고 볼 수 있음.

3. 프랑스

- 프랑스는 형사소송법에 특별사법경찰을 독립된 법률로 정한다는 규정이 없고, 다만 형사소송법의 ‘제1권(수사) 제1편(수사기관) 제1장(사법경찰) 제1절(총칙) 제15조’에 “사법경찰은 다음의 자를 포함한다.”라는 규정이 있음.
- 여기에서는 사법경찰에 포함되는 자를 ① 사법경찰관, ② 사법경찰관리 및 보조사법경찰리, ③ 법률에 의하여 특정한 분야의 사법경찰권을 부여 받은 공무원 및 직원이라고 규정한 후, 제4절에서 ‘사법경찰의 특정종류의 직무를 담당하는 공무원 및 직원을 들고 있고, 특별사법경찰에 해당되는 자로 ① 산림기사, 지방산림주사 및 산림기술직원과 전원감시원, ② 행정기관 및 공공기관의 공무원 및 직원, ③ 선서를 한 특별감시원’을 꼽고 있음.
- 프랑스의 경우 경찰기구도 다양하고 일종의 ‘국가대리인’도 존재하며, 특별사법경찰관리로서의 권한도 상이하여 우리의 시각으로 보면 ‘특별사법경찰관리’의 범위에 대해 의견이 분분할 수 있음.

4. 일본

- 일본의 경우 형사소송법⁵⁾ 및 경찰법의 규정에 따라 일반적인 경찰활동을

5) 형사소송법 제189조 [司法警察職員]

① 경찰관은 각각 다른 법률 또는 국가공안위원회 또는 도도부현공안위원회가 정하는 바에 의해 사법경찰직원으로서 직무를 행한다.

수행하는 경찰청 및 도도부현⁶⁾의 경찰관을 통칭해서 ‘일반사법경찰직원’이라고 함. 일반사법경찰직원은 관할의 제한을 받지 않고 모든 범죄에 대해서 권한을 행사할 수 있으나 현행범인의 체포를 제외한 직무집행은 관할구역에서만 할 수 있음.

- 반면, 삼림 기타 특별한 사항에 대하여 사법경찰직원으로서 수사의 직무를 행하는 특정 행정청의 직원 등을 통칭해서 ‘특별사법경찰직원’이라고 함. 특별사법경찰직원의 수사권은 특별한 사항에 국한되고 수사권의 행사에 있어서도 일반사법경찰직원과 다르게 규정된 경우도 있음. 가령 우정감찰관(郵政監察官)은 우정업무 범죄에 관해 일반사법경찰직원의 직무를 수행하지만, 일반사법경찰직원과는 달리 피의자를 직접 체포할 수 없음.

IV. 서울시 특별사법경찰의 제도적 기반과 형성

1. 서울시 특별사법경찰의 형성

1) 서울시 특별사법경찰의 설립배경 및 추진경과

- 서울시는 시민에게 불편, 불안, 불쾌감을 주는 불법·무질서 행위에 대하여 적극적으로 대응하고 「살기 좋고 안전한 도시, 서울」을 실현하기 위해 행정공무원에게 사법경찰권을 부여하는 특별사법경찰(특사경)제도의 활성화 방안을 강구하게 되었음.
- 특사경 제도 도입 초기에는 소방 143명, 도로시설 18명, 위생 7명, 환경 5명 등 총 173명의 서울시 특별사법경찰과 교통 141명, 위생 61명, 환경 47

② 사법경찰직원은 범죄가 있다고 판단되는 경우 범인 및 증거를 수사하여야 한다.

6) 일본의 광역지방공공단체는 총 47개가 있음. 都는 수도부인 東京都뿐이고, 道도 홋카이도(北海道)뿐이며, 府는 교토부(京都府)와 오사카부(大阪府) 두 곳이 있으며, 그 외에는 모두 縣임. 도·부·현은 역사적 연혁으로 인해 명칭이 다를 뿐 도·부·현 간 제도적 차이는 없음.

명, 공원녹지 외 68명 등 25개 자치구의 총 317명의 특별사법경찰이 업무를 수행하였음.

- 그러나 서울시와 자치구에 근무하는 특별사법경찰이 수사권을 부여받았음에도 실무교육 및 활동요건 미흡 등으로 적발한 범규 위반사례를 수사하지 못하고 검찰·경찰 고발에 그치는 일이 많았음. 이로 인해 특사경 제도가 실효성이 없다는 지적이 일어 범죄행위 적발과 수사 활동의 실질적 수행 등 효율적인 운영방안을 모색하게 되었음. 이에 서울시와 25개 자치구가 공동 협력하여⁷⁾, 단속 및 수사전담 ‘특사경’ 조직 창설을 합의하게 되었음.
- 이후 식품·위생·보건·환경업무 등 행정 분야의 전문성을 보유한 4~9급 공무원에게 관련 분야 단속활동과 함께 위법사항을 적발하면 검사의 지휘를 받아 직접 수사하여 사건을 검찰에 송치토록 하는 수사권을 부여, 행정의 전문성과 실효성을 확보할 수 있도록 함. 이를 위해 서울시 특별사법경찰지원과가 2008년 1월 1일에 2개 팀으로 발족하여 특별사법경찰 업무 총괄기획, 분야별 단속계획 수립, 자치구 특별사법경찰 업무 통합관리 및 수사업무 총괄 관리 등의 사무를 분장받아서 직무를 수행하고 있음.

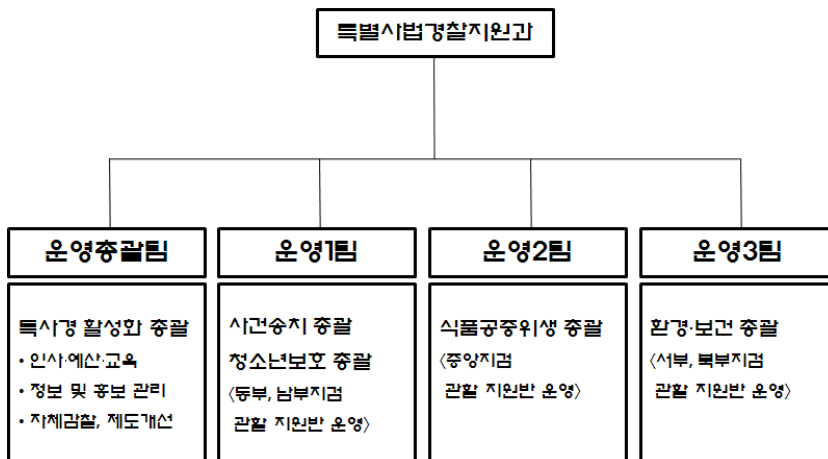
〈표 2〉 서울시 특별사법경찰제도 추진경과

일시 및 기간	추진경과
2008. 1. 1	특별사법경찰지원과 출범
2008. 1~2월	특별사법경찰 직무교육 • 이론교육(4주) : 서울시 인재개발원 • 실무수습(2주) : 서울 5개 지검(검사 : 교육생, 1 : 1지도)
2008. 2. 21	특별사법경찰 지명(서울중앙지검 검사장) • 직무 : 4개 분야 - 식품위생, 보건, 환경, 원산지 표시에 관한 범죄
2008. 3. 20	지도검사 ‘사법보좌관’ 파견(법무부)
2008. 4. 30	현장단속 및 수사활동 돌입
2008. 5. 27	직무 추가(청소년보호법 위반 범죄)
2009. 8. 31	지도검사 ‘사법보좌관’ 파견(법무부)

7) 서울시는 운영 및 경비를 부담하고, 25개 자치구는 인력파견과 근무공간을 확보하도록 함.

2) 조직현황

- 현재 4개팀으로 운영되고 있는 특별사법경찰지원과는 운영총괄팀이 특별사법경찰 활성화 총괄 역할을 하며, 팀별로 직무를 할당하고 담당 구역을 지정하여 기획단속 및 수사활동을 수행하게 함.



〈그림 1〉 특별사법경찰지원과 조직 현황

〈표 3〉 팀별 주요업무

팀 별	주 요 업 무	비 고
운영총괄팀	◦ 특별사법경찰 활성화 총괄 - 인사, 예산, 교육, 정보 및 홍보관리, 자체감찰, 제도개선	
운 영 1 팀	◦ 청소년보호 기획단속 총괄, 사건송치 총괄 - 종로, 서대문, 동대문, 중랑, 관악, 금천, 서초, 송파	8개 지원반
운 영 2 팀	◦ 식품위생(원산지 포함)·공중위생 기획단속 총괄 - 강남, 강동, 광진, 성동, 동작, 은평, 영등포, 구로, 양천	9개 지원반
운 영 3 팀	◦ 환경·보건(의약품) 기획단속 총괄 - 중구, 강북, 도봉, 용산, 노원, 성북, 마포, 강서	8개 지원반

3) 인력

- 조직 창설 당시에는 파견직원 72명 등 82명의 인력을 법무부의 지원으로 6주 동안 교육을 시킨 후 특별사법경찰관으로 임명해 자치구당 2~3명씩 배치하였음.
- 이후 2009년 9월 기준으로 서울시 인력이 7명, 파견직원이 20명 증가하여 조직 인력이 109명으로 늘어났으며, 2010년 1월 현재는 총 108명의 특별사법경찰이 활동하고 있는 것으로 조사되었음.

〈표 4〉 서울시 특별사법경찰지원과 인력현황

시점	시	자치구 파견	총원
2008. 1	10	72	82
2009. 9	17	92	109
2010. 1	19	89	108

〈표 5〉 2010년 특별사법경찰인력 구성 현황

소속	직급	합계	특사경(일반직)							(기능)
			소계	4급	5급	6급	7급	8급	9급	(7~8급)
총 계		123	108	1	4	37	47	10	9	(15)
시		22	19	1	4	9	4	-	1	(3)
자치구		101	89	-	-	28	43	10	8	(12)

4) 예산

- 서울시 특별사법경찰지원과의 2010년 전체 예산은 20억원 정도이며 2009년에 비해 4.9%가 삭감되었음.
- 직무역량 강화와 관련된 교육 등에 소요된 예산은 49%가량이 삭감되었는데, 이는 기존의 특사경 직무교육을 법무연수원으로 위탁했기 때문임.

〈표 6〉 서울시 특별사법경찰지원과 예산규모

(단위 : 백만원)

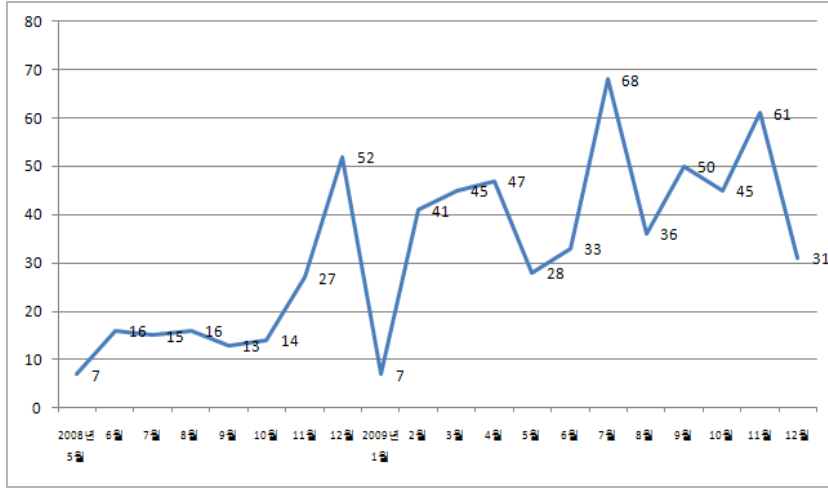
구 분		2010년도	2009년도	2009년 대비	증감률(%)	증감사유
합 계		2,053	2,160	△107	△ 4.9%	
사업비	특별사법경찰 활동 활성화 지원	1,708	1,783	△ 75	△ 4.2%	활동복 지급인원 조정 (150명 → 80명) 감액
	특별사법경찰 직무역량 강화	50	99	△ 49	△ 49.4%	기존 특사경 직무교육 법무 연수원으로 위탁 (강사료 등 교육예산 감액)
행정 운영 경비		295	278	↑ 17	↑ 6.1%	특정업무수행활동비 증액 (95명 → 108명)

2. 서울시 특별사법경찰 활동실적

- 지난 1년 8개월간의 실적을 보면 적발 건수는 총 663건이고 평균 기소율은 76.4%로 나타남. 분야별로 살펴보면 식품위생과 청소년 보호분야의 실적이 200건 이상으로 단속의 성과가 높게 나타나고 있음.
- 같은 기간 동안의 월별 입건추이를 보면 특정한 월을 제외하고 전체적으로 그 실적은 꾸준히 증가한 것으로 나타남. 이는 특별사법경찰로서의 경험과 전문성이 향상되면서 특사경 본연의 전문성을 살린 수사활동의 성과라고 판단됨.

〈표 7〉 활동실적 현황(2008. 5~2009. 12)

구 분	계		수 사 중		검 찰 송 치								기소율 (A/A+B)
					소 계		기 소		불기소		검찰 수사 중		
	건	명	건	명	건	명	건	명(A)	건	명(B)	건	명	
계	663	786	42	48	621	738	404	466	103	144	114	128	76.4
식품위생분야	250	275	20	21	230	254	154	162	33	45	43	47	78.3
청소년보호	223	238	7	7	216	231	149	159	45	49	22	23	76.4
환경분야	101	149	12	17	89	132	61	82	15	30	13	20	73.2
보건분야	89	124	3	3	86	121	40	63	10	20	36	38	75.9



〈그림 2〉 월별 입건추이

V. 서울시 특별사법경찰 직무분석

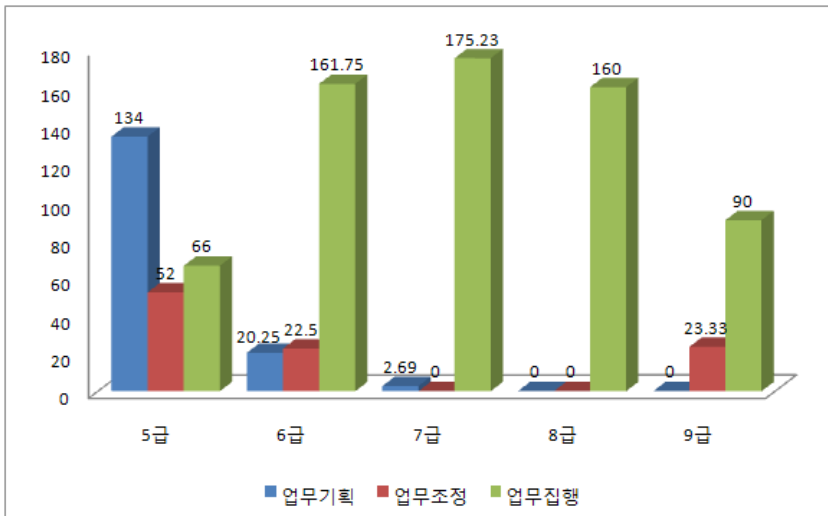
1. 조사분석 개요

- 서울시 특별사법경찰의 직무분석을 위해 현재 서울시 특별사법경찰지원과에 근무하고 있는 123명 중 자치구 등에서 수사관련 업무를 경험한 직원 31명을 대상으로 설문조사를 실시
 - － 조사일시 : 2010년 1월 18 ~ 1월 29일
 - － 조사내용 : 특별사법경찰지원과의 직무분석
 - － 조사인원 : 특별사법경찰지원과 123명 중 경찰업무 경력이 있는 31명

2. 직무의 목적과 구조분석

1) 주요업무활동 분석

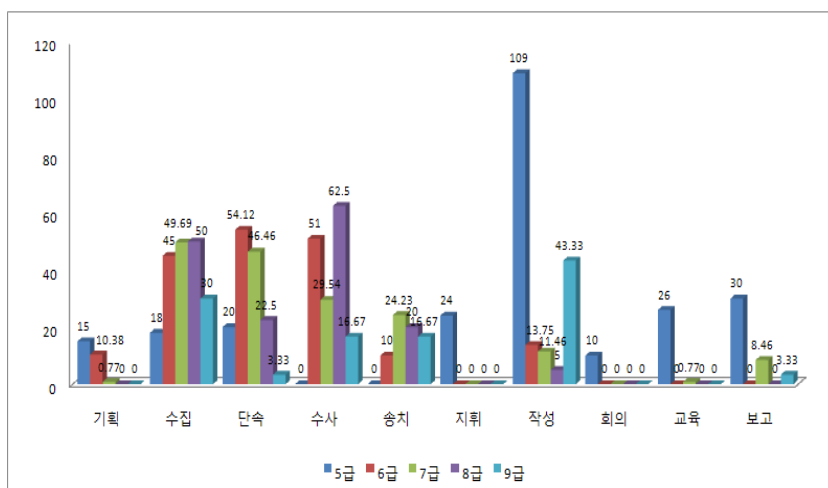
- 분석결과를 보면 팀장급으로 활동하고 있는 5급의 경우 업무기획에 소요되는 시간이 134시간으로 가장 많은 것을 알 수 있음. 이는 전반적인 기획수사 및 계획수립에 대하여 소요되는 시간이 많기 때문임. 또한 6급의 경우도 업무기획에 소모되는 시간이 20.25시간으로 나타나 7, 8, 9급에 비해 기획업무를 많이 하고 있는 것을 알 수 있음.
- 5급, 6급은 업무조정에도 일정 시간을 소요하는 것으로 나타나고 있는데, 이는 검찰이나 경찰과 조정해야 하는 성격의 업무들을 수행하기 때문인 것으로 판단됨.
- 전반적으로는 경찰의 업무 특성에 비추어 봤을 때, 현장수사나 단속, 정보·자료수집과 같은 실질적 의미의 집행업무를 수행하는 시간이 6급은 161.75, 7급은 175.23, 8급은 160.0시간으로 나타나 상대적으로 많은 것을 알 수 있음.



〈그림 3〉 주요 업무활동 분석

2) 주요행동요소 분석

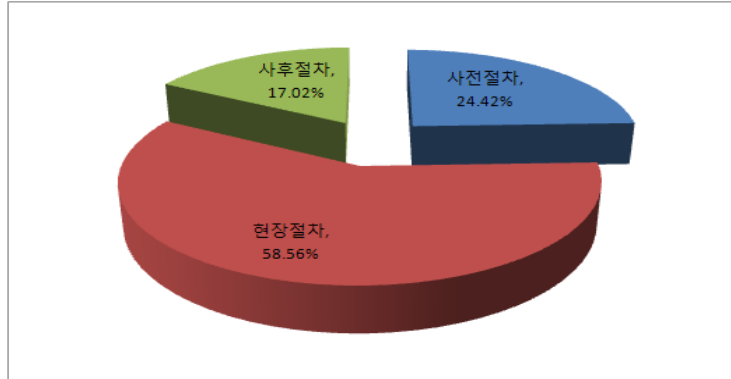
- 수집, 단속, 수사 등 업무진행 분야의 경우 7, 8급은 평균 50시간 이상의 시간을 소요하고 있음을 알 수 있음. 단, 5급의 경우 검찰이나 상부에 보고하기 위한 작성작업에 소요되는 시간이 많았으며, 9급 역시 많은 것으로 나타나고 있음.



〈그림 4〉 주요 행동요소 분석

3. 업무프로세스 분석

- 조사대상 특별사법경찰의 업무프로세스 상의 비율을 살펴보면 정보수집, 수사집행, 단속활동이라 할 수 있는 현장절차의 비중이 58.56%로 가장 높았으며, 다음으로 사전에 수사계획을 세우는 사전절차의 경우 24.32%, 송치와 관련된 사후절차의 경우 17.02%로 나타남.
- 분석결과에서 나타나듯이 특별사법경찰은 일반적인 일반공무원과 달리 수사활동이라는 특수성으로 인하여 현장 업무의 비중이 높은 것을 알 수 있음.



〈그림 5〉 업무프로세스 분석

4. 네트워크 분석

- 특별사법경찰이 업무를 수행하는데 있어서 접촉하는 대상을 기관의 경우는 내부와 외부로, 일반인의 경우 시민이나 기관 외로 구분하여 살펴봄.
- 분석결과를 살펴보면 조직내부가 50.11%로 가장 높았으며, 다음으로 외부조직은 26.43%, 개인은 23.91%로 나타남.
- 전반적으로 수사와 관련해서 조직내부의 회의 및 협의를 통해서 수사의 방향을 설정하고 이를 추진하는 업무구조를 보인다고 볼 수 있으며, 외부 기관의 업무협조도 많이 받고 있는 것으로 판단됨.

〈표 8〉 대인·대기관 접촉 비율

	조직내부	조직외부	개인
N	44	44	44
평균	50.11%	26.43%	23.91%
표준편차	30.106	27.921	28.597
최소값	0	0	0
최대값	100	100	99

5. 경력분석

- 경력분석은 작성자가 거쳐왔던 보직경로를 토대로 현재 5개 지명직무와 관련된 부서에서의 근무여부를 중심으로 근무기간을 분석함.
- 우선은 특별사법경찰과 관련된 직무 수행여부와 그 근무기간을 조사하였고, 이후 특별사법경찰로 활동한 경력이 있는지의 여부와 그 근무기간을 조사하여 분석함.
- 특사경 업무와 관련이 있는 경력의 유무에 대해 설문한 결과 응답자의 72.4%는 관계가 있는 업무를 수행했던 것으로 나타남. 주요 관계업무는 검찰청 파견, 위생, 보건, 환경 등의 업무로 분석됨.

〈표 9〉 특별사법경찰 관련 경력 여부

	빈도	퍼센트
경력 없음	8	27.6%
경력 있음	21	72.4%
합계	29	100.0

- 조사대상자의 특사경 관련 경력기간은 평균 54.07개월로 4~5년 정도의 경력기간을 소유한 것으로 조사됨. 이는 특사경을 선발할 때 관련 경력을 우선적으로 고려한 것으로 판단됨.

〈표 10〉 조사대상자 특사경 관련 경력기간

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
경력기간	29	0	280	54.07	81.847

- 특사경 관련 경력기간을 직급별로 살펴보면 6급과 7급이 평균 7~8년으로 가장 긴 것으로 조사됨.

6. 요구역량 분석

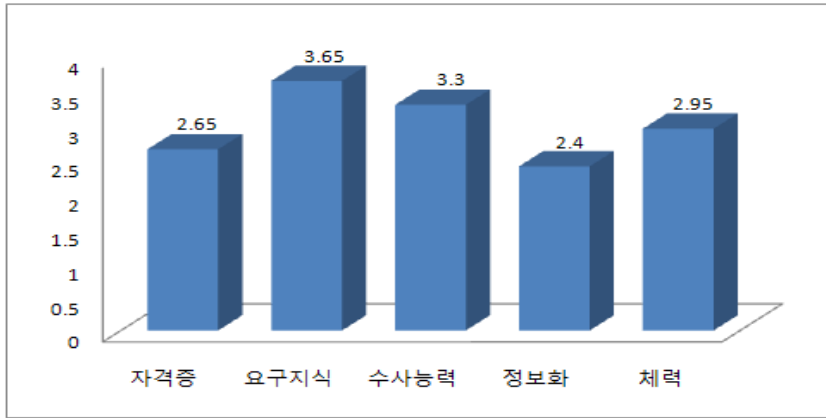
- 요구역량에 대한 분석결과는 경찰업무의 특성을 반영한 것으로 볼 수 있음. 공무원윤리의식은 일반 행정공무원들에게도 적용되는 부분이지만, 비리행위와 반드시 거리를 두어야 할 경찰업무를 수행하는 특별사법경찰의 경우에는 더욱더 요구되는 부분이라고 할 수 있음.
- 이와 더불어 수사활동의 전문성 확보도 특별사법경찰에게 요구되는 부분이라고 할 수 있음. 일반적인 정책집행관리나 고객지향성 같은 항목이 높지 않고 정보수집관리나 전략적 사고 같은 항목이 높게 나타나는 것 역시 경찰공무원인 특사경의 요구역량을 반영하는 결과라고 판단됨.

7. 직무수행요건 분석

- 직무수행요건에서 요구되는 자격증, 요구지식, 수사능력, 정보화, 체력수준을 종합적으로 살펴보면 요구지식은 3.65로 가장 높았고 수사능력도 3.30 정도로 나타남. 이는 수사활동의 전문성 확보의 차원에서 보다 전문적인 법해석 능력과 피의자 관련 수사능력을 지녀야 하는 것으로 볼 수 있음.

〈표 11〉 직무수행요건 분석표

	자격증	요구지식	수사능력	정보화	체력
N	20	20	20	20	20
평균	2.65	3.65	3.30	2.40	2.95
표준편차	1.040	.875	.923	.754	.999



〈그림 6〉 직무수행요건 분석 도표

8. 직무분석 소결

- 특별사법경찰과 관련된 업무를 수행한 적이 있는 공무원들을 대상으로 설문조사한 결과를 살펴보면 일반적인 행정공무원과는 달리 특별사법경찰은 수사라는 업무를 수행하기 때문에 수사현장과 관련된 업무량이 절대적으로 많은 것을 알 수 있음.
- 업무의 프로세스 전반에서도 집행과 관련된 비중이 높게 나타나는 것이 이를 방증한다고 볼 수 있고, 또한 요구역량 분석결과를 살펴보면 수사활동이라는 것을 제대로 수행하기 위한 요구역량의 비중이 높은 것을 알 수 있음.
- 이를 종합하면 현장활동 위주의 업무를 수행하는데 있어서 나타나는 현장지원상의 문제점 전반에 대한 제고가 필요하며, 수사와 관련된 전문인력보강이나 수사역량 강화를 위한 제반 제도 개선이 필요하다고 판단됨.
- 이들에 대한 평가에 있어서도 단순한 실적만이 아니라 사건 해결 건수에 대한 파급효과를 반영하는 것이 타당하다고 볼 수 있음.

Ⅶ. 서울시 특별사법경찰제도에 대한 의식조사

1. 조사목적

- 특별사법경찰제도의 장기발전방향과 관련된 연구를 수행함에 있어서 특별사법경찰제도에 대한 서울시민 및 전문가의 인지 수준 및 내용을 분석하기 위한 기초자료 확보 목적으로 「서울시 특별사법경찰제도에 대한 의식조사」를 수행함.

2. 조사개요

- 특별사법경찰제도에 대한 의식조사를 실시하기 위해 크게 서울시민과 특별사법경찰의 내용을 알 수 있는 전문가 그룹으로 구분하였고, 조사는 전화설문을 통하여 이루어졌음.

3. 소결

- 특별사법경찰에 대한 서울시민의 인지도는 확연히 떨어지고 있음을 알 수 있음. 중국산 와인 원산지 위조, 마른안주 식품위생법 위반 등과 같은 생활안전 사건을 해결했음에도 불구하고 아직은 특별사법경찰에 대한 홍보가 미약하기 때문이라고 볼 수 있으며, 일반사법경찰과 혼동하는 것으로 판단됨. 특별사법경찰제도가 자치경찰제로 가는 과정의 하나라고 보았을 때, 시민들의 자치경찰에 대한 인식이 부족한 것으로 보임.
- 특별사법경찰과 관련한 입장별 공감도의 경우 일반시민과 전문가 집단간의 차이가 있는 것을 알 수 있음. 특별사법경찰이 행정공무원이라는 부분에 대해서는 양측 모두 공감도가 비슷한 것으로 조사되었으나, 수사·행

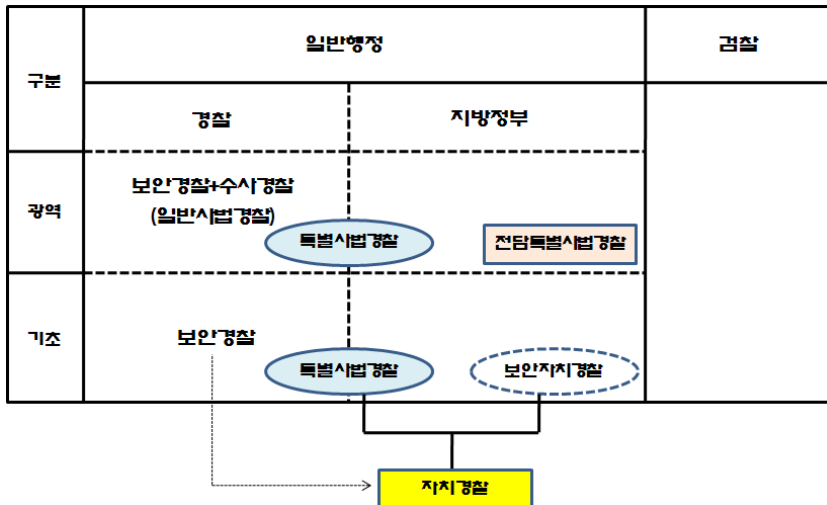
정의 실효성을 높이기 위해 특별사법경찰이 필요하다는 부분에 있어서는 전문가 집단의 공감도가 더욱 높게 나타남. 또한 비전문수사기관에 대한 사법경찰권 부분에 있어서는 전문가 집단은 과도하게 부여된 것은 아니라고 본 반면, 일반시민은 상대적으로 과도하게 부여된 것이라라고 지적함. 이는 사법경찰권의 행사에 있어서 시민과의 공감확대가 더욱 필요하다는 것으로 해석할 수 있음.

- 특별사법경찰제도의 필요성에 대해서는 서울시민의 64.7%가 필요하다고 응답했는데, 이는 시민의 생활안전과 관련하여 보다 전문적인 법집행 활동을 바라는 것으로 풀이됨.
- 특별사법경찰제도에 대한 만족도의 경우 서울시민의 57.0%가 만족하는 것으로 조사되었는데, 이는 위의 인지도와 관련하여 봤을 때, 특사경제도에 대한 전반적인 인지도가 떨어지는 가운데 아직은 도입기간이 짧은 관계로 시민의 만족도에 직접적인 영향을 주지 못하는 것으로 판단됨.
- 자치경찰과의 연계 필요성과 특별사법경찰제도의 실시 수준에 대한 설문 결과를 살펴보면 현재의 특사경을 자치경찰과 연계시켜 운영해야 하며 광역자치단체 수준에서 특사경을 두는 것이 바람직한 것으로 나타남.
- 수사직렬 신설과 운영개선사항에 대한 설문결과를 살펴보면 특별사법경찰의 전문성 제고와 관련된 것을 알 수 있음. 즉 순환보직 형태로 운영되는 특별사법경찰은 수사업무의 특성을 반영하지 못한 채 그 전문성을 높이지 못한다는 의견이 많은 것을 알 수 있음. 이와 더불어 현재 자치구에 서 파견직의 형태로 운영되고 있는 서울시 특별사법경찰제도는 파견이라는 본연의 문제로 인하여 운영상의 문제점이 많이 드러나고 있기 때문에 개선이 필요하다고 볼 수 있음.

Ⅶ. 특별사법경찰제도의 관계분석

1. 특별사법경찰과 일반사법경찰과의 관계

- 대륙법계에 따르면 경찰은 행정경찰과 사법경찰로 크게 나누어짐. 행정경찰은 사회공공의 안녕과 질서유지를 위하여 국가 통치권에 근거한 권력적 활동을 하기 때문에 경찰행정법규의 적용을 받음. 반면, 사법경찰은 범죄를 수사하고 범인을 체포하는 등의 형사사법활동을 하기 때문에 형사법의 적용을 받음. 일반행정경찰에 관해서는 특별한 규정을 두고 있지 않지만, 사법경찰에 대해서는 “사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률”의 적용을 받게 함.
- 사법경찰에 대한 근거규정은 형소법 제196조로 “수사관, 경무관, 총경, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 검사의 지휘를 받아 수사를 하여야 한다”고 되어 있고, “경사, 순경은 사법경찰리로서 검사 또는 사법경찰관의 지휘를 받아 수사를 보조하여야 한다”고 되어 있음. 또 “전항에서 규정한 자 이외에 법률로서 사법경찰관리를 정할 수 있다”고 규정하여 일반사법경



〈그림 7〉 특별사법경찰과 일반사법경찰과의 관계

찰을 원칙으로 하고 특별사법경찰관리를 별도의 법률로 정할 수 있도록 하고 있음.

- 일반사법경찰과 특별사법경찰은 단지 직무범위와 수사관할의 차이만 있을 뿐이고, 정의상 특별사법경찰은 특별한 행정분야에 대한 권한만을 가지고 있음.

〈표 12〉 일반사법경찰과 특별사법경찰의 구분

구 분		일반사법경찰	특별사법경찰
공통점	형소법의 적용	받음	받음
차이점	직무범위의 제한	없음	있음
	수사관할의 제한	없음	있음
	분야별 소관업무예시	일반범죄	철도, 환경, 산림

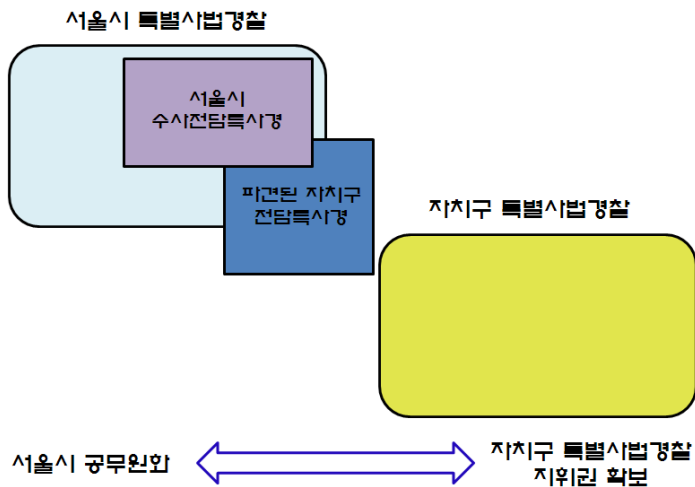
- 행정경찰과 사법경찰의 구분은 법률개념상으로는 가능하지만, 실제로는 용이하지 않음. 단속을 하게 되면 수사의 대상이 될 사안들이 도출되기 때문에, 경찰활동으로 행정경찰과 사법경찰을 구분하기도 쉽지 않음.
- 특히 특별사법경찰로의 지명은 단속을 하는 행정공무원에게 사법경찰권을 부여한다는 의미이고, 지명을 받은 특사경은 관련 행정공무원의 단속 직무를 지휘감독할 수 있어야 하는데 현실적으로는 그렇지 못한 경우가 많음.

2. 특별사법경찰과 전담특별사법경찰과의 관계

- 행정의 법집행력 강화를 위하여 특별사법경찰지원과가 2008년 1월 1일 2개팀으로 발족하였고, 사법경찰업무 총괄기획, 분야별 단속계획수립, 자치구특별사법경찰업무를 통합관리, 수사업무의 총괄관리를 주요 사무기능으로 분장받아 직무를 수행하고 있음. 전담특별사법경찰이 검사장으로

부터 5개의 주요직무에 대한 수사권의 지명을 받은 반면, 일반 특별사법경찰은 해당직무 한 개 분야에 대한 수사권의 지명을 받은 점에서 양자의 차이가 있음.

- 자치구로부터 서울시에 파견된 전담특사경은 자치구의 특별사법경찰과의 연계가 단절되어 있다는 데 문제가 있음. 즉 교통이나 위생, 환경 분야의 특별사법경찰은 여전히 자신의 소속 조직에서 특사경으로서의 직무를 수행하고 있고, 사건을 경찰서나 검찰에 고발이나 수사의뢰를 하고 있음.
- 자치구 전담특별사법경찰은 자치구에서 인사평가와 승진심사를 받아야 하기 때문에 상대적으로 불이익을 받음. 또한 2년 내지 3년 이내에는 자치구로 복귀하여야 하므로, 전담특별사법경찰로서의 전문성을 확보하기가 어려운 실정임.



〈그림 8〉 서울시 특별사법경찰의 소속관계

3. 특별사법경찰과 자치경찰 실시와의 관계

- 특별사법경찰은 이미 지방정부에서 자치경찰제도를 부분적으로 실시하고 있다는 것을 의미함. 즉 전담특사경이 생기기 전에는 수사권을 행사할 수 있는 역량이나 조직환경이 조성되어 있지 않았기 때문에 수사관으로서의 특사경 역할은 잠자고 있었다고 할 수 있음.
- 만일 자치경찰제도를 도입한다고 하면, 이미 부분적으로 존재하는 특사경의 기능에 교통 및 방범과 경비분야를 자치경찰기능으로 추가하여야 할 것임. 즉 자치경찰 기능에는 수사기능이 들어오는 것이 아니라 단지 치안 기능만이 들어오는 것임. 즉 기존의 경찰조직이 가지고 있는 수사경찰의 비중은 약 15%에 불과한데, 이 기능까지 지방자치단체에 이관해야 할 것 인가는 주요한 논점이 됨. 이 기능까지 이관한다고 하면, 경찰서나 지방경찰청조직을 지방정부에 완전이관 하는 것을 의미하지만, 수사기능을 국가경찰로서 유보시킨다고 하면 지방정부의 자치경찰조직과 국가경찰조직을 이원적으로 유지하겠다는 의미를 지니기 때문임.
- 자치경찰제도의 도입을 어떤 의미로 이해하는가에 따라서 자치경찰의 모습은 달라지게 될 것임. 이 점에서 특사경이란 국가의 특별법에 대한 수사권을 지방정부 공무원에게 이관해 둔 것이고, 이를 지방행정기관이 수행하도록 한 것이라고 볼 수 있음. 그렇지만 수사권에 대한 책임은 검찰조직이 지도록 되어 있어서 특사경의 권한을 자치단체장에게 이관할 것 인가는 전혀 논의의 대상이 되고 있지 않음. 만일 검찰에서 특사경 권한을 지방정부에 이관한다고 하면, 이는 수사권한의 지방정부이관을 의미하게 되고, 국가권력의 분점을 허용하는 것임.
- 지방정부의 자치경찰제도 도입이 성공하기 위해서는 수사권수행이 가능한 특사경 요원양성이 핵심이라고 할 수 있음. 특사경 요원에 대한 양성이 없는 상태에서 자치경찰제도를 도입하는 것은 무늬만 낼 뿐이고 실제로는 실효성 있는 성과를 기대하기 어려울 것으로 판단됨.

VIII. 특별사법경찰제도의 발전방안

1. 단기적 발전방안

- 단기적 발전방안은 현재의 서울시 특별사법경찰지원과의 수사업무에 대한 전문성을 강화하고 수사와 관련된 직무수행을 효과적으로 수행할 수 있는 여건을 만드는 것임. 이를 위해 현재의 인력들에 대한 지속적인 교육, 일반공무원의 업무수행과는 구별되는 수사직무를 수행하는데서 필요한 직무수당의 증대, 현장조사와 현장수사에 필요한 장비와 시설 구비가 이루어져야 할 것임.

1) 수사관련 직무교육 강화 및 현장교육 병행

- 수사에 관한 직무교육을 강화하고, 현장교육도 실시해야 함. 특사경은 행정공무원 중 경찰기능과 수사기능을 수행하기 위하여 지명을 받은 공무원들이므로 경찰로서의 역량을 구비했다고 하기 어렵기 때문에 수사와 체포 등의 기능을 위해서는 지원을 받거나 직접 역량을 구비해야 할 것임.

2) 수사활동 직무수당 확대

- 수사와 단속에 필요한 직무수당을 필요한 부분만큼 증액해야 함. 수사경찰로서의 직무를 수행하기 위해서는 잠복근무, 과학수사 등에 필요한 수당이나 기자재의 구입비용이 확보되어야 함. 또한 수사직무 수행에 필요한 소도구들도 구비되어야 함. 수사의 프로가 되기 위한 훈련과 역량함양이 필요하므로, 이러한 추가적인 직무수행을 위하여 수사수당이 따로 지급되어야 할 것으로 판단됨.

3) 수사 장비의 보강

- 수사에 필요한 물리적인 장비를 추가로 구입해야 함. 수사를 위하여 가스 분사기, 동영상촬영이 가능한 영상기기, 환경오염물질의 허용기준치 초과 여부를 체크하기 위한 탄화수소 측정장비가 필요함. 이러한 수사와 단속을 위한 도구들이 점차로 구비되어야 행정분야의 수사직무 수행이 가능해짐.

4) 수사직렬 신설 및 인사순환의 제한

- 수사의 전문성을 확보하기 위하여 별도의 수사직렬을 신설하고, 특사경직위에서 5년 이상 근무할 수 있도록 인사순환을 제한해야 함. 수사직렬의 신설은 수사에 대한 전문지식을 가진 자를 선발한다는 의미이고, 이들의 전문성을 효과적으로 확보할 수 있는 방법임.

5) 근무평정권 및 인사평가권의 이관

- 자치구 특사경에 대한 근무평정권 및 인사평가권을 서울시장에게 이관하고, 특사경 정원 조정을 통해 자치구의 정원을 줄이고 서울시의 정원을 늘려야 함. 현재와 같은 구조가 발생하게 된 것은 서울시와 자치구의 공동사업으로 수행하자는 취지로 서울시가 예산을 대고, 자치구는 사람을 제공하는 것에서 기인한 것이라고 할 수 있음. 그러다 보니, 자치구파견 특사경의 경우 근무평정에서 불리한 대우를 받게 됨. 이를 개선하기 위해서는 근무평정에서 우대해 줄 수 있는 여건을 서울시에서 제공해 주든지 그렇지 않으면, 서울시가 직접 평가권을 자치구에서 이관받아야 할 것임.

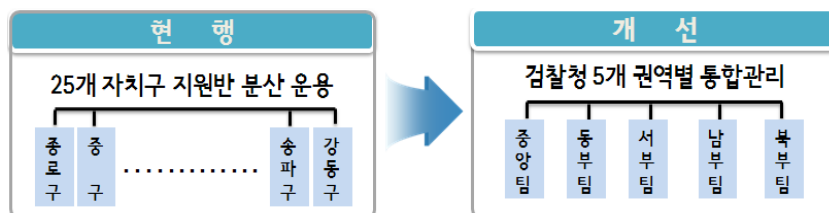
6) 인센티브제도 도입 및 확대

- 서울시 특사경과 자치구 특사경의 유기적인 관계를 강화하기 위하여 자치

구 특사경의 활동실적을 평가하여 우수한 자치구에 인센티브를 제공해야 함. 또한 인센티브의 규모를 늘려 자치구 특사경에 우수한 인력을 유도함.

7) 권역별 특사경 활동의 강화

- 서울시 특사경의 효율적인 관리를 위하여 5~10개의 권역으로 나누어서 권역별 특사경을 만들고, 서울시 특별사법경찰지원과는 분야별로 이들 권역에 대한 수사 및 정보에 대한 지원업무를 수행해야 함.
- 이 경우 현재 서울지방검찰청의 지역구분을 기준으로 통합관리하는 방안을 생각해 볼 수 있음.



〈그림 9〉 권역별 통합관리 방안

- 이러한 파견인력의 통합운영을 통해 광역적 성격의 범죄를 단속하게 됨으로써 운용의 효율성 증진과 동시에 특사경 수사역량 강화 및 시너지 효과 제고가 기대됨.

8) 특별사법경찰의 위상제고

- 특사경에 대한 위상제고가 필요함. 이는 자치구의 전담특사경에게 각 과에 흩어져 있는 특사경 지명자에 대한 지휘·감독권한을 부여하는 것을 의미함. 전담특사경의 경우, 일반 특사경보다 한단계 위의 직위를 부여함으로써 특사경에 대한 지휘감독을 효과적으로 할 수 있도록 위상을 끌어

울릴 필요가 있음.

- 이를 위해 청소년, 식품보건, 환경 등에 대한 특사경들의 고발 시 경찰서로 하던 것을 자치구에 있는 전담특사경을 통하여 수행하도록 제도화시킬 필요가 있음. 그리고 자치구의 전담특사경들은 고발업무를 효과적으로 처리할 수 있는 체제와 역량을 갖추어야 함.

9) 서울시 특별사법경찰 관련 조례 제정

- 서울시 특사경의 효과적인 관리를 위한 조례를 제정해야 함. 이 조례에 전담특사경에 대한 예산상의 지원이나 인사상의 특례를 규정하여야 하고, 서울시 전담특사경과 자치구 전담특사경에 대한 관계규정을 명확히 하여 광역시·도의 특사경으로서의 수사책무를 확립할 수 있도록 해야 함.

2. 중기적 발전방안

- 중기적 발전방안은 현재 광역수준에서만 운영하고 있는 전담특별사법경찰제도를 자치구에도 도입해 자치구 스스로 인력과 조직을 구성하도록 하는 방안임.
- 현재와의 차이점은 앞의 전담특별사법경찰과 일반특별사법경찰의 관계와는 다른 구조에서 조직을 형성하는 것이라고 볼 수 있음. 즉, 현재와 같이 자치구에서 3~4명씩 파견되어 광역적으로 움직이는 전담특별사법경찰 이외에 자치구 스스로 서울시가 운영하는 형태의 전담특사경을 과단위로 지정하여 조직을 구성하는 것을 의미함. 이는 특별사법경찰제도를 운영하는데 있어서 파견으로 인해 발생하는 근무에 대한 사명감 및 근무평정, 인사상의 문제점을 해결할 수 있는 방안이라고 볼 수 있음.

〈표 13〉 중기발전방안과 현재 제도의 차이점

	현재		중기발전방안	
	자치구	광역시	자치구	광역시
일반특별사법경찰 (1개 지명직무)	○	○	○	○
전담특별사법경찰 (5개 지명직무)	-	○	○	○

○〈표 13〉을 살펴보면 현재 자치구에 전담특별사법경찰이 없지만 중기발전방안으로 두는 것을 고려하면, 이는 향후 광역시와 자치구 모두 특별사법경찰을 같은 수준에서 2원적으로 운영하는 형태가 된다고 볼 수 있음. 이 경우에 경찰사무를 강화하는 것이 아니냐는 지적을 받을 수 있지만, 현재 특별사법경찰 업무의 특성상 장기적 수사와 피해자의 불확실성(불특정 다수의 피해자 발생) 등을 고려한다면 이러한 2원적 운영체제를 도입하는 것도 고려해 볼만함. 이러한 중기발전방안을 통해 특별사법경찰제도가 자치구에서도 제대로 자리를 잡게 된다면 향후의 자치경찰제 운영에 있어서 초석이 될 것으로 기대됨.

3. 장기적 발전방안

- 특사경은 부분적으로 자치경찰제의 실시로 볼 수 있음. 따라서 장기적으로는 특사경의 전문성확보를 통하여 자치경찰제의 시금석으로 삼아야 할 것임.
- 특사경제도의 중기적 발전방안에 의해 서울시 전체의 식품위생, 환경, 청소년 등의 분야에 대한 안전도가 높아지고 체계적인 수사역량이 구비되면, 장기적으로는 지방경찰청조직 속에 있는 수사, 정보 등의 경찰조직을 서울시로 이관하여 명실상부한 자치경찰국으로 통합시킬 수 있는 기반을

확보하여야 할 것임. 즉 특사경이 보유하고 있는 전문적인 수사역량과 정보역량을 발전시켜, 공공행정의 전문성과 수사의 전문성을 보유한 조직으로서 5대 강력범죄(살인, 강도, 강간, 절도, 폭력)를 다루는 수사, 정보 등의 조직과 통합하여 전문적인 수사와 정보조직으로 태동할 수 있도록 해야 함.

- 특히 수사와 정보, 외사 및 안보와 관련된 서울지방경찰청 조직이 서울시의 경찰위원회(가칭)로 통합되어 광역시도차원의 자치경찰로 거듭날 수 있을 것임. 이렇게 되면, 특별사법경찰과 일반사법경찰이 자치경찰로 통합되어 광역시도지사의 관할 하에 일정한 준독립성을 가질 수 있을 것임.

IX. 결론 및 정책제언

- 특별사법경찰은 수사관으로서의 마인드를 가져야 함. 이를 위해서는 제도적 여건과 조직환경을 조성해 주어야 함. 수사관으로서의 마인드는 단기간에 형성되는 것이 아니라 특별사법경찰분야에서 최소 3년 이상의 근무경험을 가지고, 수사관으로서의 활동도 5년 이상을 해야 형성되는 것임.
- 특별사법경찰을 제도로 활성화시켜야 될 이유는 이것이 단지 서울시만의 문제가 아니라 법집행방법에서 획기적인 개선을 해야 하는 사안이기 때문임. 즉 행정법규위반에 대하여 법질서를 확립할 수 있는 초석을 놓은 의미가 있음. 이 점에서 특별사법경찰을 담당하는 인력은 해당 분야의 전문가가 되도록 해야 하고, 전문성이 지속가능할 수 있는 여건 조성이 필요함.
- 특별사법경찰의 수사역량 강화는 자치경찰제도를 어떻게 도입하는지와도 관련됨. 단기적으로는 특별사법경찰의 수사 역량을 확보하고, 교육과 직무활동을 위한 예산 조성이 필요함. 중기적으로는 자치구에 전

담특별사법경찰을 배치하고, 광역시도에 특별사법경찰지원과를 설치하여 시·군·구 특별사법경찰에 대한 감독·조정·지원업무를 수행해야 할 것임. 장기적으로 지방정부에서 행정경찰직무에 대한 수사권의 역량을 구비하게 되면, 지방자치단체가 기존의 지방경찰청조직을 흡수하여 자치경찰제도를 실시할 수 있음.

- 이러한 점에서 특별사법경찰의 수사 전문성 향상을 위한 교육훈련, 직렬 신설, 수당증액, 직무여건조성, 인센티브 조성 등을 차후로도 확대해 나가야 할 것임.

목 차

제1장 연구개요	3
제1절 연구의 배경 및 목적	3
1. 연구의 배경	3
2. 연구목적 및 방법	4
제2절 선행연구 검토	4
1. 특별사법경찰제도에 관한 선행연구	4
2. 자치경찰제도에 관한 선행연구	7
3. 소결	10
 제2장 특별사법경찰제도의 일반적 논의	13
제1절 특별사법경찰 개요	13
1. 개념	13
2. 도입배경	14
3. 일반사법경찰과 특별사법경찰의 관계	15
제2절 특별사법경찰제도의 연혁	16
1. 초기의 특별사법경찰제도	16
2. 특별사법경찰제도의 다양화	17
3. 분야별 발전 현황	19
제3절 특별사법경찰의 종류	22
1. 법률에서 직접 특별사법경찰권을 부여한 특별사법경찰제도	22
2. 검사장의 지명에 의한 특별사법경찰제도	23
제4절 특별사법경찰제도에서의 수사절차	25
1. 일반사건 수사절차	25
2. 피의자 출석 불응 시 처리절차	25

3. 긴급체포 처리절차	26
4. 사전영장에 의한 구속사건 처리절차	27
제5절 특별사법경찰제도의 특징	27
1. 전문성	27
2. 격리성	28
3. 현장성	28
4. 고도의 보안성	28

제3장 외국의 특별사법경찰제도 31

제1절 외국의 특별사법경찰제도	31
1. 미국	31
2. 영국	36
3. 프랑스	39
4. 일본	42
제2절 외국의 자치경찰제도	46
1. 미국의 자치경찰	46
2. 영국의 자치경찰	49
3. 일본의 자치경찰	51
4. 스페인 자치경찰	54
5. 이탈리아 자치경찰 조직	57
제3절 외국 자치경찰제도의 유형 비교	59
1. 기초자치경찰 중심형	60
2. 광역자치경찰 중심형	61
3. 기초·광역자치경찰 혼합형 : 미국	62

제4장 서울시 특별사법경찰의 제도적 기반과 형성	67
제1절 특별사법경찰 관련법률 검토	67
1. 사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률	67
2. 경찰법	74
3. 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법	77
제2절 서울시 특별사법경찰 형성	84
1. 서울시 특별사법경찰의 설립배경 및 추진경과	84
2. 기구현황	85
3. 인력	88
4. 예산	89
5. 활동 방향	90
제3절 서울시 특별사법경찰 활동실적	92
1. 2008년 활동 실적	92
2. 2009년 활동실적	92
3. 전체 활동실적 추이	93
제5장 서울시 특별사법경찰 직무분석	97
제1절 조사분석 개요	97
제2절 직무의 목적과 구조 분석	98
1. 주요 업무활동 분석	99
2. 주요 행동요소 분석	100
제3절 업무프로세스 분석	102
1. 전체 업무프로세스 비중	103
2. 직급별 업무프로세스	104

제4절 네트워크 분석	106
1. 전체 접촉 비율	107
2. 직급별 접촉 비율	108
제5절 경력 분석	109
1. 특별사법경찰 관련 직무 경력	109
2. 특별사법경찰 경력 분석	111
제6절 요구역량 분석	112
1. 요구역량 빈도 분석	113
2. 요구역량 그룹 분석	115
제7절 직무수행요건 분석	118
1. 자격증	118
2. 요구지식	119
3. 수사·조사능력	120
4. 정보화 능력	122
5. 체력	123
6. 소결	124
제8절 직무분석 소결	125
제6장 서울시 특별사법경찰제도에 대한 의식조사	129
제1절 조사개요	129
1. 조사목적	129
2. 조사개요	129
3. 조사항목 구성표	130
4. 서울시민 응답자 특성표	131
5. 척도에 대한 설명	132

제2절 조사결과 : 서울시민	134
1. 특별사법경찰제도에 대한 인지도	134
2. 특별사법경찰제도 관련 입장별 공감도	135
3. 특별사법경찰제도의 필요성	136
4. 서울시 특별사법경찰의 성과에 대한 만족도	137
제3절 조사결과 : 전문가	138
1. 특별사법경찰제도 관련 입장별 공감도	138
2. 특별사법경찰 전담조직의 필요성	140
3. 자치경찰과의 연계 필요성	141
4. 특별사법경찰제도의 실시 수준	142
5. 특별사법경찰 수사직렬 신설에 대한 입장	144
6. 특별사법경찰 영역 확장 필요성 및 확대 분야	146
7. 특별사법경찰제도의 개선사항	147
제4절 소결	148
 제7장 특별사법경찰제도의 관계분석	153
제1절 특별사법경찰과 일반사법경찰의 관계	153
제2절 특별사법경찰과 전담특별사법경찰의 관계	156
제3절 특별사법경찰과 자치경찰 실시와의 관계	161
 제8장 특별사법경찰제도의 발전방안	169
제1절 단기적 발전방안	169
1. 수사관련 직무교육 강화 및 현장교육 병행	170
2. 수사활동 직무수당 확대	171

3. 수사 장비의 보강	171
4. 수사직렬 신설 및 인사순환의 제한	172
5. 근무평정권 및 인사평가권의 이관	172
6. 인센티브제도 도입 및 확대	173
7. 권역별 특사경 활동의 강화	173
8. 특별사법경찰의 위상제고	174
9. 서울시 특별사법경찰 관련 조례 제정	175
제2절 중기적 발전방안	175
제3절 장기적 발전방안	178
제4절 결론 및 정책제언	181
참고문헌	187
부 록	191
영문요약	235

표 목 차

〈표 2-1〉 일반사법경찰과 특별사법경찰의 구분	15
〈표 2-2〉 주요기관별 사법경찰제도 운영 현황	24
〈표 2-3〉 통상적 수사처리절차	25
〈표 2-4〉 피의자 출석 불응 시 수사처리 절차	26
〈표 2-5〉 긴급체포 처리절차	26
〈표 2-6〉 사전영장에 의한 구속사건 처리절차	27
〈표 3-1〉 일본 특별사법경찰직원의 종류, 각 근거법규 및 직무범위	44
〈표 3-2〉 국가별 자치경찰제도의 특징	62
〈표 4-1〉 사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률의 사무구분	68
〈표 4-2〉 기초자치단체 자치경찰이 담당 가능한 행정경찰사무와 (특별)사법경찰사무	70
〈표 4-3〉 지방자치단체 특별사법경찰 직무현황 근거법령	71
〈표 4-4〉 서울시 특별사법경찰 지명직무	72
〈표 4-5〉 신규 반영 대상사무	73
〈표 4-6〉 직무범위 추가 요구	73
〈표 4-7〉 서울시 특별사법경찰제도 추진경과	85
〈표 4-8〉 팀별 주요업무	87
〈표 4-9〉 서울시 특별사법경찰지원과 인력현황	88
〈표 4-10〉 2010년 특별사법경찰인력 구성 현황	88
〈표 4-11〉 서울시 특별사법경찰지원과 예산규모	89
〈표 4-12〉 서울시 특별사법경찰지원과 예산 세부내역	90
〈표 4-13〉 2008년 활동실적	92
〈표 4-14〉 2009년 활동실적	93

〈표 4-15〉 활동실적 현황(2008. 5~2009. 12)	93
〈표 5-1〉 주요 업무활동 분석 기준	98
〈표 5-2〉 주요 행동요소 분석 기준	98
〈표 5-3〉 주요 업무활동 분석	99
〈표 5-4〉 주요 행동요소 분석	101
〈표 5-5〉 업무프로세스 항목	103
〈표 5-6〉 전체 업무프로세스 비율	103
〈표 5-7〉 직급별 업무프로세스 비율	105
〈표 5-8〉 주요 접촉대상	106
〈표 5-9〉 대인·대기관 접촉 비율	107
〈표 5-10〉 직급별 대인·대기관 접촉비율	108
〈표 5-11〉 특별사법경찰 관련 경력 여부	110
〈표 5-12〉 조사대상자 특사경 관련 경력기간	110
〈표 5-13〉 직급별 특사경 관련 경력기간	110
〈표 5-14〉 특별사법경찰 경력 여부	111
〈표 5-15〉 조사대상자 특사경 관련 경력기간	111
〈표 5-16〉 직급별 특사경 경력기간	112
〈표 5-17〉 요구역량(1순위)	113
〈표 5-18〉 요구역량(2순위)	114
〈표 5-19〉 요구역량(3순위)	115
〈표 5-20〉 투입·과정·산출 역량분석(1순위)	116
〈표 5-21〉 투입·과정·산출 역량분석(2순위)	116
〈표 5-22〉 투입·과정·산출 역량분석(3순위)	116
〈표 5-23〉 직무수행요건 : 자격증	118

〈표 5-24〉 직무수행요건 : 요구지식	120
〈표 5-25〉 직무수행요건 : 수사·조사능력	121
〈표 5-26〉 직무수행요건 : 정보화 능력	122
〈표 5-27〉 직무수행요건 : 체력	124
〈표 5-28〉 직무수행요건 분석표	124
〈표 6-1〉 조사개요	130
〈표 6-2〉 조사항목 구성표	130
〈표 6-3〉 서울시민 응답자 특성표	131
〈표 6-4〉 전문가 응답자 특성표	132
〈표 6-5〉 실시 수준별 선택 이유	143
〈표 6-6〉 수사직렬 신설에 대한 찬반 이유	145
〈표 7-1〉 일반사법경찰과 특별사법경찰의 구분	155
〈표 7-2〉 지방정부의 자치경찰 조직(예상)	163
〈표 7-3〉 경찰 조직	163
〈표 8-1〉 서울지역 지검별 담당 구역 현황	174
〈표 8-2〉 중기발전방안과 현재 제도의 차이점	177
〈표 8-3〉 대안별 내용 비교	180

그림 목차

〈그림 3-1〉 미국의 연방경찰 조직도	48
〈그림 3-2〉 영국의 지방경찰 조직도	50
〈그림 3-3〉 일본의 자치경찰 조직도	53
〈그림 3-4〉 일본의 국가경찰 조직체계도	53
〈그림 3-5〉 스페인의 경찰조직 체계도	55
〈그림 3-6〉 마드리드시의 자치경찰 조직도	56
〈그림 3-7〉 국가경찰 조직체계도	57
〈그림 3-8〉 이탈리아의 자치경찰 조직체계도	58
〈그림 4-1〉 서울시 특별사법경찰(2008년 1월 기준)	86
〈그림 4-2〉 서울시 특별사법경찰(2008년 8월 기준)	86
〈그림 4-3〉 서울시 특별사법경찰(2009년 2월 기준)	86
〈그림 4-4〉 특별사법경찰지원과 조직 현황	87
〈그림 4-5〉 월별 입건추이	94
〈그림 5-1〉 주요 업무활동 분석	100
〈그림 5-2〉 주요 행동요소 분석	102
〈그림 5-3〉 요구역량 그룹분석 결과	117
〈그림 5-4〉 직무수행요건 분석 도표	125
〈그림 6-1〉 특별사법경찰에 대한 인지도	134
〈그림 6-2〉 특별사법경찰제도 관련 입장별 공감도	136
〈그림 6-3〉 특별사법경찰제도의 필요성	137
〈그림 6-4〉 서울시 특별사법경찰의 성과에 대한 만족도	138
〈그림 6-5〉 특별사법경찰제도 관련 입장별 공감도	139
〈그림 6-6〉 특별사법경찰 전담조직의 필요성	140
〈그림 6-7〉 자치경찰과의 연계 필요성	141

〈그림 6-8〉	특별사법경찰제도의 바람직한 실시 수준	142
〈그림 6-9〉	수사직렬 신설에 대한 찬반 여부	144
〈그림 6-10〉	특별사법경찰 영역 확장 필요성 및 확대 분야	146
〈그림 6-11〉	특별사법경찰제도의 개선사항	147
〈그림 7-1〉	특별사법경찰과 일반사법경찰의 관계	154
〈그림 7-2〉	특별사법경찰지원과 조직표(2009년)	157
〈그림 7-3〉	서울시 특별사법경찰의 소속관계	159
〈그림 8-1〉	권역별 통합관리 방안	174

제1장 연구개요

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 선행연구 검토

제 1 장

연구개요

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

지방자치가 시행된 지 18년째를 맞이하고 있다. 지방자치의 가장 중심적인 부분이 치안, 교육, 복지, 문화 영역이므로 지역개발, 지역산업, 교통, 환경 등의 영역에서도 지역정부가 중심이 되어서 창의적이고 자율적으로 지역정책과 지역행정을 기획하고 집행할 필요가 있다. 특히 서울시는 특별사법경찰의 역할을 선도적으로 수행하기 위하여 전담조직을 만들고 청소년 보호, 환경관리, 식품위생, 공중위생, 약사관리 등의 영역에서 수사를 실시하거나 검찰에 송치하는 등의 활동을 수행하고 있다. 그러나 활동상의 어려움이나 역할정체성에서 혼란을 겪고 있으므로 이러한 현상에 대한 진단과 장기적인 발전을 모색하는 연구가 필요하다고 본다.

이에 자치경찰제도를 실시하게 될 경우 자치구의 도입가능성 여부와 재정상황 등을 분석하고, 특별사법경찰 임무의 수행가능성 여부를 검토하여 서울시 특별사법경찰제도의 바람직한 구조를 제시할 필요가 있다고 판단된다.

2. 연구목적 및 방법

서울시가 운영하고 있는 특별사법경찰 조직의 장기적인 발전방안을 도출하기 위해 다음과 같은 연구의 목적을 가지고 접근하고자 한다.

- 특별사법경찰제도 운영상의 문제점은 무엇이며 이를 어떻게 해결하고 발전시킬 것인가?
- 지방분권도시로서의 서울시(city) 혹은 자치구의 특별사법경찰 간의 역할 분담과 재정분담을 어떻게 하는 것이 바람직한가?
- 자치경찰제도의 도입에 따른 특별사법경찰제도의 역할과 사명은 어떻게 변해야 하는가?

즉, 이 연구의 목적은 현재 서울시 특별사법경찰제도의 문제점들을 관계자 인터뷰 및 직무분석과 관련 문헌조사를 통해 심층적으로 파악하고 사례 분석을 통해 시사점을 도출함으로써 이 제도에 대한 법·제도적, 운영 측면에서의 개선방안과 정책적 시사점을 제시하는데 있다.

제2절 선행연구 검토

1. 특별사법경찰제도에 관한 선행연구

안영훈(2005)의 연구에서는 현재 우리나라 특별사법경찰제도 운영의 제반 문제점을 검토하기 위해 환경부, 노동부, 식약청 등 주요부처·청 소속 특별사법경찰의 조사 실태 및 일반 행정업무와의 구분, 인사교류 실태 등을 파악하였다. 또한 선진국의 특별사법경찰제도 운영의 법·제도 및 사례분석을 실시하였으며, 이를 토대로 우리나라 특별사법경찰제도의 합리적 개선방안을 도출하

고자 하였다. 기본적인 개선방안으로는 제한적이고 신중한 특별사법경찰권 부여 필요성과 인권보장을 위한 법적 절차 및 정보수단 제공을 위한 매뉴얼 보급이 필요하다는 내용을 언급하였다. 더불어 운영상의 주요 개선방안으로는 특정직 자격소지자에 한정한 특별사법경찰관리제도 운영의 정착화, 특별사법경찰 활동에 필요한 최소한의 시설·교육의 제공이 가능하도록 체계화, 고유 직별 인적관리 및 특별수당 지급, 일계급(호봉) 특진 또는 인사상의 우대조치 등을 통하여 사기진작이 이루어지도록 인센티브 제도화, 우리나라 전국 수사기관의 적극적 활용, 수사요원 1인당 1건 이상의 수사할당제 등의 대안을 제시하고 있다. 그리고 지방자치단체의 특별사법경찰 운영상의 개선방안으로는 기초자치단체 중심으로 특별사법경찰제도의 운영을 활성화해야 한다고 주장하면서 이들에 대한 수사기법 전수를 제도화하기 위한 실무적 조직체계 구축과 재정비가 필요하다는 제안을 하고 있다.

오병두(2008)의 연구에서는 ‘사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률’을 중심으로 2008년 6월 13일에 개정된 내용에 대한 쟁점사안을 정리하고 향후 특별사법경찰제도의 평가와 전망을 제시하였다. 우선 특별사법경찰을 바라보는 시각에 대하여 특별행정법(행정형법 위반행위)에 대한 대응을 강화하기 위해 특사경제도가 필요하고 행정수요의 증대와 함께 특사경의 영역도 앞으로 계속적으로 확충·확대되어야 하며 특사경이 수사권이라는 권한을 보유한다는 데에 초점을 맞추어야 하지만, 특별한 근거가 없는 한 특사경의 신설이나 그 권한확대는 가급적 억제되어야 한다고 지적하였다. 또한 제도운영의 현실에 있어서는 특사경은 해당 행정분야에서는 전문가이지만 수사 그 자체에 대해서는 비전문가라는 모순적 상황을 언급하고 있다. 이 연구에서는 특사경제도가 가진 매력으로 인해 특사경을 통한 국가경찰력(경찰권력과 검찰권력을 포함)의 전반적인 확대현상과 함께 특히 검찰을 중심으로 하는 정보와 권력의 집중현상이 본격화될 것으로 예견하고 있다. 이러한 상황에서 특사경제도의 개선은 각 기관의 기관이기주의적 발상에서보다는 수사와 관련된

국민의 기본권을 최대한 존중해야 하고, 형사사법체제 전반적 관점에서 권한을 효율적으로 배분한다는 관점에서 출발하여야만 가능하다고 보았다. 더불어 형사사법체제를 구성하는 검찰, 특사경과 경찰은 자신들이 권한을 보유하고자 하는 부분에 대하여는 더 많은 신중함을, 그리고 국가의 보호가 필요한 국민의 생활영역에 대해서는 더 적극적인 관심을 보여야 한다고 주장하고 있다.

민형동(2007)의 연구에서는 16개 중앙행정부 중심의 특별사법경찰제도의 현황과 직무내용, 운용실태를 분석함으로써 문제점을 파악하고 개선방안을 제시하였는데, 문제점으로는 검찰 및 경찰의 1차 수사기관화가 되는 것을 먼저 지적하였다. 특별사법경찰은 일반사법경찰과 마찬가지로 검사의 지휘를 받아 형사소송법상의 법적 절차에 따라 수사를 한 후 송치를 하여야 하나, 일부의 행정부서에서는 검찰과 경찰에 고발만 하고 있어 특별사법경찰권을 사실상 행사하지 않는다는 것이다. 이러한 현상은 곧 법집행의 공백을 방지하기 위해 검찰이나 경찰이 단속활동의 전면에 나서 유관기관 합동단속을 정기적으로 실시하게 되는 등 경찰과 검찰이 1차적 수사기관화되어 결국 수사력 낭비로 이어지고, 이는 결국 경찰의 업무 부담을 가중시키게 되는 것으로 보고 있다. 또한 특별사법경찰은 원론적인 면에서는 행정공무원이므로 행정문화에 익숙해 있기 때문에, 이들에게 사법권을 부여하여 행정기관과 수사기관의 이중 역할을 수행하게 하는 것에 따른 역할 갈등의 문제를 지적하고 있다. 즉, 행정기관이 일반 국민을 상대로 수사함으로써 국민들에게 필요이상의 인권침해 등 부정적인 이미지를 주게 된다는 부담을 가지게 된다는 것이다. 이로 인해 현장 점검과 지도 위주의 활동을 하게 되고, 현장 적발 시는 마지못해 직접 수사를 기피한 채 고발조치만을 선호하게 된다는 것이다. 또한 지방자치단체의 경우 자치단체장의 선거를 의식해 적극적인 단속과 수사보다는 소극적인 단속으로 일관하거나 고발을 선호하고 있는 것도 고발조치만을 선호하는 이유가 되고 있으며, 지방의 경우 학연, 혈연으로 뭉쳐져 강력한 단속과 사법권을 행사하기가 어렵다는 현실적인 한계도 그 이유로 언급하고 있다. 그 외에 수사업무에 대한

전문적 지식 결여, 특별사법경찰업무의 연속성 결여, 수사교육 미비 및 부실 등의 문제점을 지적하고 있다. 이에 대한 개선방안으로는 일반사법경찰에 준하는 인식전환과 인사상의 배려, 내실있는 수사교육 프로그램 강화, 특별사법경찰에 대한 종합적인 운영·관리 시스템 도입 등을 제안하고 있다.

백창현(2007)의 연구는 환경부와 국가보훈처를 중심으로 하여 운영되고 있는 특별사법경찰제도의 현황을 분석하고 이에 따른 개선방안을 제시하고 있다. 기본적으로는 한국의 특별사법경찰은 약 50여 종류에 이르고 있는데, 이는 독일, 프랑스, 일본 등 선진 외국과 비교해서 상대적으로 너무 많으며, 이러한 점은 한국이 그 동안 인구의 증가, 경제규모의 확대 등으로 급속한 발전이 이루어져 온데 비해, 특별사법경찰권이 그 원칙과 취지 등이 무시된 채 다소 무분별하게 운영되어온 측면도 있다고 보고 있다. 이에 환경부와 국가보훈처 소속 특별사법경찰에 초점을 맞추어 특별사법경찰권 부여의 제도적 취지와 원칙, 직무범위, 현실적인 수사권 행사 및 업무처리실적 등의 측면에서 그 현황과 문제점을 분석한 후 개선방안을 제시하였다. 그 개선책으로는 사법경찰권의 문제점 개선에 초점을 두고 첫째, 사법경찰권을 일부 폐지하는 방안, 둘째, 긴급성의 원칙에 기한 완전한 사법경찰권을 부여하는 방안을 꼽고 있다. 이를 위해서는 사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률 등 관련 법률의 개정을 통해 이들의 특별사법경찰권을 일부 조정하는 입법적 조치가 요망된다고 보고 있다. 사법경찰권의 부여는 불가피하고 부득이한 경우에만 이루어져야 하는 조치이므로 제도적 취지에 맞지 않게 부여된 유명무실한 사법경찰권은 수사권 남용 등의 폐단을 방지하기 위한 측면에서라도 개선될 필요가 있는 것이라고 주장하고 있다.

2. 자치경찰제도에 관한 선행연구

황현락(2008)의 연구에서는 제주자치경찰제도와 서울시특별사법경찰제도의

비교 분석을 통해 제주자치경찰을 중심으로 전개되는 자치경찰제도의 운용실태를 파악하고 이에 대한 개선방안을 제시하였다. 또한 지방자치단체의 주요 부서에서 운용하고 있는 특별사법경찰제도를 자치경찰제도의 한 축으로 이해하고 자치경찰제도를 “경찰”이라고 불리는 조직의 명칭에 연연함 없이 경찰작용이라는 성격과 내용의 면을 고려하여 분석함으로써 현실에 부합하는 자치경찰제도의 모델을 창출하고자 하였다. 그 내용은 크게 2가지로, 현행 자치경찰제도의 운용실태를 제주특별자치도를 중심으로 살펴보고 실질적 의미의 경찰작용에 해당하는 특별사법경찰제도의 운영실태를 서울특별시를 중심으로 파악하였다. 서울시에서 운영하는 특별사법경찰은 직무상으로 법률상의 권한이 직무의 범위를 제외하고는 일반사법경찰관리와 차이점이 없으므로 실질적 의미에서 본다면 이는 서울시에서 운영하는 자치경찰의 변형된 형태라고 볼 수 있다. 따라서 이 연구에서는 서울시가 운영하는 특별사법경찰지원과는 사실상 자치경찰제도로 가는 전단계의 조직이라는 점에서 앞으로도 지속적인 법제운영상 연구의 대상이 될 것이라고 보고 있다. 향후에 자치경찰제도의 도입확대 방안을 논의할 때 사무배분 범위와 더불어 수사권의 문제가 거론될 것이며, 국가경찰은 독자적인 수사권이 없는 경찰조직을 달가워하지는 않을 것으로 보고 있다. 따라서 이러한 조직 이기주의의 차원에서 벗어나 국가목적 달성을 위한 행정의 효율성으로 자치경찰제도의 문제점을 해결하는 해안이 필요하다고 지적하고 있다.

노호래(2004)의 연구는 지방분권시대의 경찰사무 배분과 관련하여 기본적으로 중앙과 지방의 관심이 동시에 고려되는 절충형 경찰제도 도입을 전제로 중앙과 지방에 국민을 대표하는 민주적 경찰관리기관으로 경찰위원회를 설치하여 경찰의 민주화와 중립성을 보장하며, 경찰운영의 단위를 광역자치단체로 하여 조직의 합리화·능률화를 도모해야 함을 제시하고 있다. 중앙과 지방의 경찰사무 배분방안의 기본원리로 지방경찰은 지방분권의 시대적 조류에 맞추어 광역자치단체(특별시·광역시·도)가 자주적으로 운영하고 경찰사무의 국

가적 성격을 고려한 중앙경찰사무를 최소화하며 자치경찰에 대한 지휘감독권을 최소한도로 한정함으로써 지역별로 다양한 치안정책이 시행될 수 있도록 해야 한다는 것을 제시하고 있다. 그리고 경찰사무를 국가사무와 지방사무로 구분함에 있어서 국가사무의 경우 국가가 치안책임을 진 이상 지방에 맡길 수 없는 국가의 공안관련 사항, 기술적·능률적 측면에서 전국적 통일이 필요한 사항에 해당되고, 각 지방경찰이 주체가 되어 행하는 지방경찰사무에 대하여 기능을 증진시키고 균형을 확보하기 위한 조정사항을 수행해야 한다고 보고 있다.

조성택(2005)의 연구는 현재 한국의 경찰제도에는 많은 문제점들이 있기 때문에 이러한 문제점을 해결하기 위한 하나의 방안으로서 자치경찰제를 시행해야 한다고 보고 있으며 이에 따라 우리의 실정에 맞는 자치경찰제 모형에 대하여 이론적으로 접근하고 있다. 내용에 있어서는 자치경찰 도입을 둘러싼 논쟁을 기존 연구자들의 견해를 중심으로 요약 정리를 하였고 이를 토대로 어떠한 유형의 자치경찰제도가 적합한지에 대해 검토하였다. 구체적 쟁점 사안에 있어서 자치경찰을 광역자치단체 수준에서 설치할 것인가, 기초자치단체 수준에서 설치할 것인가에 따라 조직운영상 엄청난 차이를 가져올 수 있기 때문에 경찰의 사무배분, 재정문제, 독립적 수사권 문제 등이 다르게 다루어질 수 있기 때문에 자치경찰제 시행에 있어 도입단위의 설정이 매우 중요한 사항이라고 보고 있다. 이 연구에서는 자치경찰제 모형을 3가지 관점에서 살펴보았다. 첫째, 자치경찰을 어느 수준에서 도입할 것인가의 문제에 있어서는 광역단위로 할지 기초자치단체로 할지에 대한 의견이 분분한 관계로 양쪽 이론의 장단점만을 골라 모형에서 취해야 할 부분에 대한 언급을 하고 있다. 둘째, 자치경찰의 사무 배분문제에 있어서는 국가경찰이 담당해야 할 광역적 사무, 국제범죄 수사 등의 사무를 제외한 일반적 경찰사무에 대해서는 자치경찰이 담당할 수 있도록 해야 한다고 지적하고 있다. 셋째, 재정문제에 있어서는 선진국의 사례와 현재 우리나라 지방자치단체의 재정자립도 등을 고려할 때 국가가 일

정부부분을 부담해야 한다고 주장하고 있다.

임병연(2003)의 연구는 자치경찰제 도입에 있어서 중앙과 지방 간의 기능 및 재원의 적정한 배분과 자치경찰기능 수행을 위한 지방재정의 확충이 무엇보다 중요하다고 보고 있다. 이에 자치경찰의 재정은 우선 자주재원의 확충을 통하여 충당되어야 하며, 자주재원에 한계가 있을 경우 국가의 재정지원을 위해 지방재정조정제도를 활용하면 된다고 주장하고 있다. 이러한 자주재정의 확보를 위해서는 먼저 국세를 지방세로 이양하는 것이 필요하며 경찰교부금제도를 신설하여 부족한 지방재원을 확충하여 지역 간 재정격차를 해소하며, 국고보조금제도를 활용하는 등 재정조정제도를 통해 국가의 지원을 병행해야 한다고 보고 있다.

3. 소결

이 연구는 현재 서울시가 운영하는 특별사법경찰제도에 대한 장기적 발전방향을 제시하기 위하여 기존의 선행연구에서 나타나는 현재 제도운영상의 문제점 개선 및 특별사법경찰의 처우개선과 같은 단기적인 개선방안을 1차적인 제도개선안으로 제시하고자 한다. 또한 현재의 특별사법경찰제도가 보다 강화되고 효율적으로 운영될 수 있도록 특별사법경찰제도를 둘러싼 주변의 제도나 환경적 요인들과의 관계 속에서 중기적 대안을 제시하고자 한다. 더불어 최종적으로는 지금 제주특별자치도에서 실시하고 있는 자치경찰제도를 전국적으로 확대하여 운영할 경우 사무배분 및 재정, 인력, 여건 등을 어떻게 조정하고 배분할 것인가의 대안을 제안하고자 한다.

조성택(2005)의 연구에서와 같이 현재로서는 자치경찰제에 대하여 논의되고 있는 쟁점사안들이 많은바, 이러한 쟁점들에 대한 면밀한 검토를 통해 향후 서울시에 가장 적합한 모델을 도입하는 것이 중요하다.

제2장 특별사법경찰제도의 일반적 논의

제1절 특별사법경찰 개요

제2절 특별사법경찰제도의 연혁

제3절 특별사법경찰의 종류

제4절 특별사법경찰제도에서의 수사절차

제5절 특별사법경찰제도의 특징

제 2 장

특별사법경찰제도의 일반적 논의

제1절 특별사법경찰제도 개요

1. 개념

특별사법경찰(Special Judicial Police Officer)제도는 형사소송법 제197조¹⁾에 의해 고도의 전문화된 기능별, 지역, 특수 업무에 대해 전문성이 없는 일반사법경찰은 직무수행이 어렵기 때문에 전문적 지식에 정통한 행정공무원에게 사법경찰권을 부여하여 수사활동을 할 수 있도록 한 제도이다(이재상, 2000). 즉, 사회발전으로 범죄수사의 전문성이 요구됨에 따라 산림, 환경, 세무, 컴퓨터 프로그램 등 특별 법규 위반자에 대하여 전문성을 갖춘 공무원에게 사법경찰권을 부여하고 검사의 지휘를 받아 수사한 후 사건을 검찰에 송치하게 하는 제도이다(환경부, 2009).

특별사법경찰제도는 형법범 등 일반적인 범죄 이외에 행정의 복지국가적 개념의 확장을 바탕으로 각종 질서범적인 성격을 갖는 행정범이 증가함에 따라 수사의 전문성과 효율성, 신속성, 당해 업무와의 연관성 등을 고려하여 특정한

1) 형사소송법 제197조의 규정은 다음과 같다.

제197조 (특별사법경찰관리) 산림, 해사, 전매, 세무, 군수사기관 기타 특별한 사항에 관하여 사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무의 범위는 법률로써 정한다.

범죄에 대해 장소와 사항적인 제한을 두고 일반 행정공무원에게 사법경찰권을 부여하여 직무를 수행하도록 한 제도이다(민형동, 2007).

현행법상 사법경찰에는 일반사법경찰과 특별사법경찰이 있다. 일반사법경찰은 일반적인 모든 범죄의 수사를 담당하는 사법경찰이고, 특별사법경찰은 특수한 분야의 범죄에 대한 수사를 담당하는 사법경찰이라고 할 수 있다. 즉 일반사법경찰은 모든 범죄에 대하여 수사권을 가지고, 특별사법경찰은 일정한 범죄에 대하여만 그것을 가지는 것이다. 이때 특별사법경찰은 삼림·해사·전매·세무·군수사기관·기타 특별한 사항에 관하여 사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률 등으로서, 이 법은 형사소송법 제197조에 규정하고 있는 ‘사법경찰관리의 직무를 행할 자(특별사법경찰관리의 종류)와 그 직무범위’를 구체화하는 것을 목적으로 한다. 여기서는 50여 종류의 특별사법경찰을 규정하고 있는데, 대부분의 특별사법경찰은 이 법률에 근거를 두고 있다. 이러한 특별사법경찰은 일반사법경찰의 수사관할을 일부 분담함으로써 그들의 업무 부담을 덜어줄 수 있다는 장점이 존재한다(백창현, 2007).

이러한 특별사법경찰은 형사소송법상의 권한에는 일반사법경찰과 차이가 없으나 다만 그 권한의 범위가 사항적, 지역적으로 제한되어 있다. 특별사법경찰제도는 각 개별법령 등에 규정된 직무범위에 한하여 수사권이 인정되므로 그 직무를 넘는 범죄는 일반사법경찰관리에게 이첩하여야 한다(환경부, 2009).

2. 도입배경

급격한 사회구조의 변화는 이를 합리적으로 통제할 수 있는 전문화된 기구가 전제되지 않고서는 발전할 수 없으며, 범죄적인 측면에서도 과학적이고 전문화된 수사요원 확보와 이를 위한 충분한 연구와 노력이 따르지 않는다면 전문분야에 대한 단속과 통제의 목적을 이룰 수 없을 것이다.

본래 경찰공무원이 아닌 일반 행정공무원에게 사법경찰권을 부여하는 것은

사법제도상 바람직하다고 할 수 없다. 그러나 교도소, 선박, 철도 등 범죄의 발생지역이 일반 사법경찰의 수사권이 미치기 어려운 경우에 시간적으로나 공간적으로 수사권을 행사할 수 있는 적절한 위치에 있는 자에게 수사권을 부여할 필요성이 매우 높아져 특별사법경찰제도가 도입되었다.

이 제도는 사회의 분화와 전문화, 다양화에 따라 범죄의 내용이 전문화, 기동화되면서 그 범죄와 밀접한 관계가 있는 전문적 지식을 갖춘 행정공무원에게 수사를 맡기는 것이 효과적이라는 이유로 점차 확대되어 현재는 특별사법경찰이 사법경찰의 중요한 하나의 축을 차지하게 되었다(이상정, 2001).

3. 일반사법경찰과 특별사법경찰의 관계

특별사법경찰은 형사소송법상의 권한에는 일반사법경찰과 차이가 없어 피의자 조사, 압수, 수색, 영장 신청 등 일반사법경찰로서의 모든 권한을 행사할 수 있다. 다만 특별사법경찰은 그 권한과 범위가 사항적으로 지역적으로 제한되어 있다. 그러나 예외적으로 근로감독관(근로기준법 제108조)과 세관공무원(관세법 제200조 제2항)에게는 그 범죄의 특수성을 고려하여 전속적 수사권을 부여하고 있고, 그 외의 특별사법경찰은 일반사법경찰과 경합적으로 수사권을 갖는 경우가 대부분이다.

특별사법경찰제도는 특수한 분야에서 요구되는 전문지식과 수사상의 특별한 기술이 필요한 전문화된 범죄를 단속하고 기동성 있게 대처하기 위한다는

〈표 2-1〉 일반사법경찰과 특별사법경찰의 구분

구 분		일반사법경찰	특별사법경찰
공통점	검사의 지휘·감독	받음	받음
	형사소송법 적용	받음	받음
차이점	직무범위의 제한	없음	받음
	수사관할의 제한	없음	받음
	분야별 예시	방법, 수사, 경비 등	환경, 산림, 철도 등

설립 취지와 근거를 담보하고 있다고 할 수 있다. 따라서 일반사법경찰과 특별사법경찰은 다음과 같은 상호 전제를 가지고 있다고 볼 수 있다.

첫째, 사법경찰관리집무규칙 제8조에 따라 직무를 수행함에 있어서는 상호 성실하게 협조하여야 한다. 둘째, 양자의 수사권이 상호 경합하는 경우에는 특별사법경찰이 제1차적 수사의 책임과 의무를 부담한다. 셋째, 다만 먼저 수사에 착수한 기관에서 수사하는 것이 타당하지 않다고 인정될 경우에는 상호협조 또는 검사의 지휘에 의하여 상대방에게 사건을 인계해야 한다(농촌진흥청, 2001).

제2절 특별사법경찰제도의 연혁

1. 초기의 특별사법경찰제도

우리나라 특별사법경찰제도는 일제시대인 1924년 5월 31일 조선총독부령 제33호로 제정되어 1944년 7월 1일 조선총독부령 제265호로 최종 개정된 ‘사법경찰관리의 직무를 행할 자 및 그 직무의 범위’ 규정이 밑거름이 되었다.²⁾

-
- 2) 당시 총독부령에 의거 사법경찰관리의 직무를 행한 자는 다음과 같다.
1. 조선의 감옥 또는 분감의 장이 아닌 조선총독부 전옥보 및 간수장
 2. 조선총독부 임업시험장의 시험림보호의 사무에 종사하는 조선총독부 임업시험장 기사·속·기수 및 삼림주사
 3. 도에 근무하고 국유임야의 보호 및 경영의 사무에 종사하는 이사관·기사·속·기수 및 삼림주사
 4. 영림서에 근무하고 국유임야의 보호 및 경영 사무에 종사하는 이사관·기사·속·기수 및 삼림주사
 5. 조선총독부 부군도 삼림주사
 6. 부군도에 근무하고 임업에 관한 기술에 종사하는 기수
 7. 도로 소유하는 임야의 소재지에 근무하고 임업에 관한 기술에 종사하는 기수
 8. 전매국·전매국 지국 또는 전매국 출장소에 근무하며 아편에 관한 사무에 종사하는 조선총독부 전매국 사무관·기사·속 및 기수
 9. 지방교통국 부두국·지방교통국 부두국 분국·지방교통국 부두국 출장소 또는 지방교통

그 후 1956년 1월 ‘사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률’의 제정과 함께 우리나라의 특별사법경찰제도가 사실상 본격적으로 시행되었다고 할 수 있다.

제도초기의 특별사법경찰은 경찰, 형무소, 소년원, 농림부 산림국·영림서·임업시험장·특별시·도 및 시·군 산림보호 담당, 전매청, 보사부 마약, 등대, 선장 및 선원 등 10여개 부처 공무원(3~5급)으로 이루어져 있었다.

당시 특별사법경찰제도의 모습을 보면 주로 1차 산업 위주의 단속을 실시하였으며, 특히 가장 중요한 산업자원이자 환경보호를 위해 무엇보다 우선시된 나무를 보호하기 위하여 산림주사(보)는 법률에 의하여 당연히 특별사법경찰관이 되었고 산림보호와 관계되는 모든 중앙 및 지방 담당공무원들에게 특별사법경찰권이 부여되었다.

2. 특별사법경찰제도의 다양화

시대의 변화와 함께 특별사법경찰제도도 다양하게 발전되어 왔다. 특별사법경찰제도의 모법인 ‘사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률’은 54회나 개정되었다. 예를 들면 ‘철도 공안’의 경우 1961년 철도 승무

국 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 도산림주사보
13. 조선총독부 부군도 산림주사보
14. 도 또는 영림서에 근무하고 국유임야의 보호 및 경영의 사무에 종사하는 고원
15. 부군동에 근무하고 공유 또는 사유의 임야의 보호에 종사하는 도 이원
16. 부군도에 근무하고 임업사무에 종사하는 고원
17. 전매국·전매국 지국 또는 전매국 출장소에 근무하며 아편에 관한 사무에 종사하는 조선총독부 전매국 고원
18. 지방교통국 부두국·지방교통국 부두국 분국·지방교통국 부두국 출장소 또는 지방교통국 부두국 감시서에 근무하고 관세경찰 및 범칙처분에 관한 사무에 종사하는 조선총독부 교통국 고원

원 중公安직에게 주어졌던 특별사법경찰권이 1968년 철도청 철도국 철도공안 공무원에게 주어지고, 1977년 철도청 및 지방철도청 철도공안 공무원에게 부여되었다. 또한 KTX의 등장과 함께 2005년 철도청이 철도 공사로 민영화되면서 건설교통부 소속 철도공안 공무원에게 특별사법경찰권이 주어지게 되었다. 1960년 5·16 군사정권 등장 후 1961년 12월 중앙정보부 정보수사요원에게 부여된 특별사법경찰권이 1981년 국가안전기획부 요원(1999년 국가정보원 요원에게로 명칭이 바뀜)에게도 주어지게 되었다.

또한 초기 1차 산업에 대한 감시 역할을 수행하던 특별사법경찰관이 무선설비·전기·통신 산업(1995년 체신부)을 거쳐 무등록 자동차 정비·강제보험 미가입 자동차 운행 단속(2001년 시·군·구) 등 2차 산업, 컴퓨터 프로그램 저작권 침해 단속(2003년 정보통신부) 등 3차 산업의 파수꾼 역할까지 하게 되었다.

한편 산업사회의 발전과 더불어 지속가능한 성장을 위해 환경에 대한 중요성이 새삼 강조되면서 1990년 환경처 및 시·도 환경담당 공무원에게 환경단속 관련 특별사법경찰권이 최초로 주어지게 됨으로써³⁾, 1996년부터 환경특별사법경찰관에 의한 수사업무가 수행되어 왔다.

한편 환경 단속의 그 직무범위와 관련해서도 초기 환경보전법과 폐기물관리법 등 2개 법률의 위반 사범에서 1991년 대기환경보전법, 수질환경보전법, 소음·진동규제법, 유해화학물질관리법, 폐기물관리법, 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률 등 6개 법률의 위반사범으로 분화되었다. 1997년에는 단속범위가 환경분쟁조정법, 환경범죄의 단속에 관한 특별조치법, 자연환경보전법, 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법, 수도법, 지하수법, 하수도법, 다중이용시설 등의 실내공기질 관리법, 보건범죄의 단속에 관한 특별조치법, 폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률, 환경기수개발 및 직원에 관한 법률, 먹는물 관리법, 토양환경보전법, 자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률,

3) 이때 전매청 공무원에게 주어졌던 특별사법경찰권은 폐지되었다.

폐기물 처리시설 설치 촉진 및 주변지역지원에 관한 법률, 야생 동·식물보호법, 약취방지법 등 22개 법률의 위반사범에까지 대폭 확대되었다. 2003년 5월에는 조수보호 및 수렵에 관한 법률 위반사범에 이어, 2008년 6월 13일 건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률, 습지보전법, 독도 등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법, 수도권 대기환경개선에 관한 특별법, 한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률과 4대강법 등 31개 법률의 위반사범을 단속하게 됨으로써 환경특별사법경찰관은 전 지구적인 환경과수꾼의 역할을 하게 되었다. 이처럼 다양하게 변화된 우리나라의 현실에 발맞추어 현재 특별사법경찰제도는 36종류에 이르고 있다.

3. 분야별 발전 현황

1) 철도공안

철도공안의 경우 1961년에 열차 승무원 중 공안직에게 사정권을 부여하였고, 1968년 철도청 철도국 철도공안 공무원에 이어 1977년에는 철도청 및 지방철도청 철도공안 공무원에게 사법경찰권을 부여하였다. 이후 KTX의 등장으로 2005년에 철도공사로 민영화되면서 건설교통부 소속 철도공안 공무원에게 사법경찰권을 부여하였다.

2) 첩보기관

첩보기관은 1960년에 5.16 군사정변 후 1961년 12월 중앙정보부 정보수사요원에게 사법경찰권을 부여하였고, 1981년에는 국가안전기획국 요원에 이어 1999년에는 국가정보원 요원에게 사법경찰권을 부여하였다.

3) 1차 산업에서 3차 산업분야까지 사경권 확대

산업분야에서의 사법경찰권은 1995년에 무선설비 전기 통신산업(체신부)를 거쳐 2001년에는 무등록 자동차 정비, 강제보험 미가입자동차 운행 단속(시·군·구) 등 2차 산업까지 확대되었으며, 2003년에 이르러 컴퓨터 프로그램 저작권 침해 단속(정보통신부) 등 3차 산업까지 확대되었다.

4) 환경분야

환경오염은 공공의 안녕과 질서에 대한 심각한 위해를 발생시키고 사람의 생명과 신체에 대한 직접적인 침해를 유발하기 때문에 환경오염 단속 역시 넓은 의미의 경찰작용에 해당하는바, 발전과정은 다음과 같다.

1990년에는 환경처, 시·도 환경담당 공무원에게 환경단속 관련 사법경찰권을 부여하는 대신 전매청 공무원에게 부여되었던 사법경찰권을 폐지하였다. 이후 1997년에는 환경부 및 시·도 환경단속 공무원에게 사법경찰권을 부여하였다.⁴⁾

5) 보건분야

식품위생이나 공중위생분야는 공공의 안녕과 질서에 대한 위해를 방지, 제거하기 위한 영업경찰활동의 성격을 갖고 있는데, 우리나라의 경우 경찰권 발동의 법적 근거로는 식품위생법, 공중위생관리법 등이 있으며, 조직법상 국민의 보건을 관리하는 행정관서로 그 관할권이 이전되어 있다.

4) 관련법률 : 환경보전법, 폐기물관리법 등의 2개 법률에서 1991년 대기환경 보전법, 수질환경 보전법, 소음진동규제법, 유해화학물질관리법, 폐기물관리법, 오수분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률 위반 사범 등 7개 법률로 분화되었고, 1997년에는 환경분쟁조정법, 환경범죄처벌에 관한 특별조치법, 자연환경보전법, 환경영향평가법, 수도법, 지하수법, 폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률 위반사범 등 22개 법률로 대폭 확대되었다. 2003년 5월에는 조수보호 및 수렵에 관한 법률도 추가되었다.

6) 특별사법경찰 대상분야의 확대 및 다양화

현대 사회생활에서 건축 및 건설 등 공간규제분야에 대해서도 건축과 건설행위로 인하여 발생할 수 있는 위해를 예방 또는 제거하기 위하여 경찰권 발동의 불가피성이 인정되어 이 분야 공무원에게 특사경 권한이 부여되고 있다. 한편, 집회 시위, 무기 폭발물, 교통안전분야 등에 대해서는 현행법상 행정관할권이 경찰행정청에 있으나, 소방 및 재난 관리는 시·도 및 시·군·구에 귀속되어 있다.

이외에도 현재 증권범죄를 조사할 수 있는 권한은 <증권거래법>상 금융감독위원회(동법 제206조 3)와 검찰이 가지고 있다. 증권범죄는 거래수법이 지능적일 뿐만 아니라 거래 메커니즘이 전문적이어서 비전문가인 검찰이나 일반 사법경찰관에게 효과적인 조사를 기대하기는 어려운 실정이기 때문에 금융감독위원회(소속공무원 중 ‘조사공무원’)에 범죄를 조사할 수 있는 권한이 부여된 것이다.

7) 2000년대 이후의 특별사법경찰관리 제도 개선

법무부 검찰2과와 대검찰청의 주관으로 <사법경찰관리직무집행법> 제5조에 따라 2000년 4월 20일 <특별사법경찰관리 지명절차 등에 관한 지침>을 마련, 2000년 6월부터 시행 중이고, 2003년 12월 24일 1차 개정한 바 있으며, 일반사법경찰의 <사법경찰관리집무규칙>의 준용 대신, 2003년 6월에는 <특별사법경찰관리집무규칙>을 제정·운영하고 있다.

제3절 특별사법경찰의 종류

특별사법경찰은 크게 ‘사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무 범위에 관한 법률’에서 직접 사법경찰권을 부여하는 경우와 검사장의 지명에 의하여 사법경찰권이 부여되는 경우로 나누어볼 수 있다(환경부, 2009).

1. 법률에서 직접 특별사법경찰권을 부여한 특별사법경찰제도

법률이 직접 특별사법경찰권을 부여한 경우로는 교도소(소년 교도소, 구치소 또는 그 지소)·소년원(소년 분류 심사원)·보호감호소(치료 감호소)의 장⁵⁾, 출입국 관리공무원⁶⁾, 지방산림관리청 등에서 산림보호 단속전담자로 지검장에게 보고한 임업주사·주사보·서기⁷⁾, 근로기준법에 의한 근로감독관 등⁸⁾, 20톤 이상 해선의 선장, 항공기 기장, 선원 근로감독관 등⁹⁾, 국가정보원

-
- 5) 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 제3조 제1항 내지 제4항의 규정에 의거 교도소·소년교도소·구치소 또는 그 지소(支所)의 장, 소년원 또는 그分院(分院)의 장이나 소년분류심사원 또는 그 지원(支院)의 장, 보호감호소·치료감호시설 또는 그 지소의 장 및 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제8조에 따른 교정시설 순회점검 업무에 종사하는 국가공무원은 그 범죄에 관하여 사법경찰관리의 직무를 수행한다.
 - 6) 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 제3조 제5항의 규정에 의거 출입국관리 업무에 종사하는 국가공무원은 1. 출입국관리에 관한 범죄와 경합범 관계에 있는 「형법」 제225조까지의 규정에 해당하는 범죄, 2. 출입국관리에 관한 범죄와 경합범 관계에 있는 「여권법」 위반범죄, 3. 출입국관리에 관한 범죄와 경합범 관계에 있는 「밀항단속법」 위반 범죄에 대하여 사법경찰관리의 직무를 수행한다.
 - 7) 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 제4조의 규정에 의거 산림청과 그 소속 기관(산림항공관리소는 제외한다), 특별시·광역시·도(특별자치도를 포함한다. 이하 같다) 및 시·군·구에서 산림보호를 위한 단속 사무를 전담할 자로서 그 소속 기관의 장이 관할 지방검찰청검사장에게 보고한 산림직 공무원은 사법경찰관리의 직무를 수행한다.
 - 8) 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 제6조2의 규정에 의거 「근로기준법」에 따른 근로감독관 및 지방노동청·지방노동청 지청 및 그 출장소에 근무하며 근로감독, 노사협력, 산업안전, 근로여성 보호 등의 업무에 종사하는 8급·9급의 국가공무원 중 그 소속 관서의 장의 추천에 의하여 그 근무지를 관할하는 지방검찰청검사장이 지명한 국가공

장의 지명을 받은 직원¹⁰⁾이 해당한다.

2. 검사장의 지명에 의한 특별사법경찰제도

검사장의 지명에 의하여 특별사법경찰권이 부여되는 경우로는 교도소·구치소, 소년원, 보호·치료감호소, 산림 보호, 식품·의약품, 등대, 철도 공간, 소방, 문화재 보호, 계량 검사, 공원 관리, 관세, 어업 감독, 광산 보안, 국가 보존, 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(8·9급), 군용물·군사기밀(군 사법경찰관리), 대통령 경호 업무 등에 종사하는 자가 해당한다.¹¹⁾

무원은 그의 관할 구역에서 발생하는 1. 「근로기준법」, 2. 「최저임금법」, 3. 「남녀평등고용법」, 4. 「임금채권보장법」, 5. 「산업안전보건법」, 6. 「진폐의 예방과 진폐근로자의 보호 등에 관한 법률」, 7. 「노동조합 및 노동관계조정법」, 8. 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」, 9. 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」, 10. 「사내근로복지기금법」, 11. 「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」, 12. 「과건근로자보호 등에 관한 법률」, 13. 「근로자퇴직급여 보장법」, 14. 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」, 15. 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」에 규정된 범죄에 관하여 사법경찰관의 직무를 수행하며, 「선원법」에 따른 선원근로감독관은 그의 관할 구역에서 발생하는 선박소유자와 선원의 「선원법」 또는 「근로기준법」에서 규정한 범죄에 관하여 사법경찰관의 직무를 수행한다.

9) 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 제7조의 규정은 다음과 같다.
제7조 (선장과 해원 등) ① 해선(解船)[연해항로(沿海航路) 이상의 항로를 항행구역으로 하는 총톤수 20톤 이상 또는 적선수(積石數) 2백 석 이상의 것] 안에서 발생하는 범죄에 관하여는 선장은 사법경찰관의 직무를, 사무장 또는 갑판부, 기관부, 사무부의 해원(海員) 중 선장의 지명을 받은 자는 사법경찰관의 직무를 수행한다.

② 항공기 안에서 발생하는 범죄에 관하여는 기장과 승무원이 제1항에 준하여 사법경찰관 및 사법경찰관의 직무를 수행한다.

10) 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 제8조의 규정은 다음과 같다.
제8조 (국가정보원 직원) 국가정보원 직원으로서 국가정보원장이 지명하는 자는 「국가정보원법」 제3조 제1항 제3호 및 제4호에 규정된 범죄에 관하여 사법경찰관리의 직무를 수행한다.

11) 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 제6조에서 규정하고 있다.

〈표 2-2〉 주요기관별 사법경찰제도 운영 현황

구분	환경부	노동부	관세청	산림청	철도청
○명칭	○(환경)특별사법경찰관리	○근로감독관	○(관세)특별사법경찰관리	○(산림)특별사법경찰관리	○철도공안원
○법령근거	○23개 환경관련 법령	○근로기준법	○관세법	○산림법	○철도법
○지명방법 - 직급	○기관장 제청 → 검사장 지명 - 4급 내지 9급	○법령규정에 따라 지명(당연직) - 3급 내지 7급	○기관장 제청 → 검사장 지명 - 4급 내지 9급	○좌동	○좌동
○업무수행 범위 및 형태	○22개 환경법(행정벌칙) ○기관별로 업무 분담 - 지자체는 오염 물질 배출업소 허가, 신고, 행정처분 등 일상 관리업무 전담 - 환경감시단은 특별단속업무를 전담하고, 폐수비밀방류 등 환경사범 인지, 조사 및 송치 등 수사 - 일반경찰 및 지자체에서 수사권을 행사하고 있으나 전문성 미흡	○업무전담 - 노동조합설립 인가, 노동동향 파악, 지역노사 갈등 해소 등 업무는 지자체에서 전담 - 일반경찰은 수사권 없음	○관세·부정무역·외환·마약사범 등은 세관공무원이 전담 - 관세법에 대해 관세청장 또는 세관장의 고발 없이 검사공소 제기할 수 없음 - 일반경찰 및 지자체도 수사권이 있으나 통관 이외 등 제한적	○공·사유림 수사권은 지자체에, 국유림 수사권은 산림청에 있어 지자체와 분담 ○일반경찰도 수사권이 있으나 수사실적 거의 없음	○철도공안원은 철도법 위반사범 등을 전담 - 일반경찰은 수사권 없음

자료 : 환경부, 환경감시단 환경사범 수사기능 강화방안, 2007.12

제4절 특별사법경찰제도에서의 수사절차

특별사법경찰도 일반사법경찰과 같은 수사권을 갖고 있기 때문에 다음과 같은 수사절차를 수행하는 것을 알 수 있다.

1. 일반사건 수사절차

일반적인 사건의 수사절차의 경우 진정서나 점검 등으로 사건이 접수되면 범죄사건부 등재를 통해 입건이 되고 이후 인지된 사건에 대하여 현장조사 등의 수사에 착수하게 되며, 피의자 신문조서 작성을 통해 사안에 따라 기소·불기소의 여부를 판단하여 검찰로 송치하는 일련의 과정을 거치게 된다.

〈표 2-3〉 통상적 수사처리절차

사건접수 → 입건(사건등재) → 수사착수 → 피의자 출석요구 → 조사 → 검찰송치	
절 차	내 용
사건접수	진정서, 고발장, 전화신고, 정기 지도점검
입건	범죄사건부 등재
수사착수	현장조사, 현장조사 때 증거인멸 등으로 증거 부족 시 고발안·신고자 참고인출석요구로 진술조서 확보
피의자 출석요구 및 조사	피의자 신문조서 작성
검찰송치	사안에 따라 사법경찰관 의견서를 작성하여 검찰송치(기소의견, 불기소 의견 판단)

2. 피의자 출석 불응 시 처리절차

일반적인 수사절차와는 달리 피의자가 출석에 불응할 경우는 지명수배(통보)하거나 관할 경찰서장에게 의뢰하여 전산입력을 통해 수사를 진행하는 과정이 추가된다고 볼 수 있다.

〈표 2-4〉 피의자 출석 불응 시 수사처리 절차

소재수사 → 소재불명 → 수사결과보고서 작성 → 기소중지 처분으로 검사지휘 → 지명수배(통보)전산입력요구서 작성 → 전산입력(경찰서에 의뢰) → 원표 및 의견서·송치서 작성 → 종결 → 검찰송치	
절 차	내 용
소재수사	거주지 조사(거주지 출석중용), 미거주로 소재불명 시 절차대로 처리하여 기소중지 의견으로 송치, 수사결과 보고서 작성, 지명통보(범죄사안이 경미하여 각 경찰 불신검문 시 지명통보한 기관에 통보하도록 전산입력), 지명수배(체포영장을 발부받아 지명수배 전산 입력)
지명수배(통보), 전산입력 요구서 작성	관할 경찰서장에게 의뢰하여 전산입력 요구
원표 및 의견서·송치서 작성	통계원표 작성, 사법경찰관의 의견서 및 송치서 작성
종결	범죄사건부 정리, 수사종결(의견서, 송치서) 사건철
검찰송치	

3. 긴급체포 처리절차

긴급체포란 중대한 범죄혐의가 있고, 법관의 체포영장을 발부받을 여유가 없는 경우에 먼저 체포를 한 후 사후에 영장을 발부받는 제도를 의미한다.¹²⁾ 일상적인 수사절차와 더불어 긴급체포와 관련한 통지 및 건의와 관련한 사항이 추가된다고 볼 수 있다.

〈표 2-5〉 긴급체포 처리절차

피의자 검거 → 긴급체포 → 긴급체포 통지 → 긴급체포승인 건의 → 피의자 조사 → 경찰서 유치장 수감 → 구속영장 신청 → 검사기록 검토 → 구속영장 청구 → 법원심사(영장실질 심사) → 발부 → 기록수령 및 영장집행 → 원표 및 송치서 작성 → 송치(기록 및 피의자) → 보강조사 후 법원에 기소

- 12) 형사소송법 제200조의 3에는 “검사 또는 사법경찰관은 피의자가 사형·무기 또는 장기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범하였다고 의심할 만한 상당한 이유가 있고, 증거를 인멸할 염려가 있거나 도망 또는 도망할 염려가 있는 경우에, 긴급을 요하여 지방법원판사의 체포영장을 받을 수 없는 때에는 그 사유를 알리고 영장없이 피의자를 체포할 수 있다. 이 경우 긴급을 요한다 함은 피의자를 우연히 발견한 경우 등과 같이 체포영장을 받을 시간적 여유가 없는 때를 말한다. 검사 또는 사법경찰관이 피의자를 긴급체포한 경우에는 즉시 긴급 체포서를 작성하여야 한다.”고 규정되어 있다. 이 규정에 의하여 석방된 자는 영장없이 동일한 범죄사실에 관하여 다시 체포되지 않는다. 구속영장이 발부되면 사전(事前)에 구속영장이 발부된 경우와 동일한 절차에 의하게 된다.

4. 사전영장에 의한 구속사건 처리절차

사전(구속)영장제도란 피의자가 도망 중이어서 당장 구속하는 것이 불가능할 때 검찰이 영장을 청구하는 것을 의미한다. 이는 일정기간 동안 별도로 법원으로부터 구속영장을 발부받지 않고도 언제든지 피의자를 붙잡아 구속할 수 있도록 하기 위한 것이라고 할 수 있다. 사전영장의 효력과 발부절차는 구속영장과 똑같으며, 유효기간은 판사가 임의로 정하게 된다.

〈표 2-6〉 사전영장에 의한 구속사건 처리절차

피의자 검거 → 피의자 조사 → 영장신청 전 절차 → 구속영장 신청 → 검사기록 검토 → 구속영장 청구 → 영장발부(구인장) → 법원심사(영장실질 심사) → 영장발부 → 기록수령 및 영장집행 → 경찰 유치장 수감 → 원표 및 송치서 작성 → 송치(기록 및 피의자) → 보강조사 후 법원에 기소

제5절 특별사법경찰제도의 특징

특별사법경찰관은 일반사법경찰관보다 특별히 높은 기관이라는 의미는 아니며 담당하는 업무가 특수한 경우에 해당한다는 의미라 할 수 있다. 즉, 경찰청 소속이 아닌 특정 행정청 소속의 공무원은 특정 직무와 관련된 범죄를 발견할 기회가 많고, 그 직무상 특수한 지식과 경험을 활용하게 되면 수사의 실효성을 기할 수 있기 때문에 이들에게 사법경찰권을 부여하게 된 것이라 할 수 있다(환경부, 2009).

1. 전문성

업무상 전문성이 요구되어 일반사법경찰관의 효율적 수사가 어려운 경우에 일반적으로 특별사법경찰권을 부여하고 있다. 여기에는 출입국 관리, 근로감

독, 식품·의약품, 관세, 공중위생, 환경, 전기·통신, 원산지 표시, 외화 획득
용 원자재 수입, 가축·식물 방역, 청소년 보호 등이 해당한다고 할 수 있다.

2. 격리성

수용시설, 운송수단 등 격리된 장소에서 발생하는 범죄 단속을 위해 필요한 경우에 특별사법경찰권을 부여하고 있다. 여기에는 교도소, 소년원, 보호·치료감호소 등 수용시설 종사자, 등대 공무원, 선장, 항공기 기장, 철도 공안 등이 해당한다고 할 수 있다.

3. 현장성

행정업무 수행 과정에서 위반사범에 대한 일차적 적발이 용이하고, 현장 단속이 특히 필요한 경우에 특별사법경찰권을 부여하고 있다. 여기에는 산림 보호, 소방, 문화재 보호, 계량 검사, 공원 관리, 어업 감독, 광산 보안, 국가 보훈, 차량 운행, 관광 지도, 농약·비료, 하천감시, 자동차 정비 등이 해당한다고 할 수 있다.

4. 고도의 보안성

국가안보 등 특정한 국가 정책이나 특수 분야의 수사 업무를 수행할 경우 일반사법경찰권으로 곤란하기 때문에 이들에게 특별사법경찰권을 부여하게 된다. 여기에는 국가정보원 직원, 군사법경찰관리, 대통령 경호원 등이 해당한다고 할 수 있다.

제3장 외국의 특별사법경찰제도

제1절 외국의 특별사법경찰제도

제2절 외국의 자치경찰제도

제3절 외국 자치경찰제도의 유형 비교

제 3 장

외국의 특별사법경찰제도

제1절 외국의 특별사법경찰제도

1. 미국

1) 특별사법경찰 개관

미국에서는 경찰관(police officer) 외에도 보다 넓은 의미에서 법집행기관(Law enforcement agency)의 소속공무원이 수사권 등 사법경찰권을 행사할 수 있는 권한을 갖게 되므로 특별사법경찰관리의 개념과 일치되는 것으로 볼 수 있다. 따라서 일반경찰관, 보안관 등 정복의 경찰관을 제외한 일반 법집행기관의 특정한 법집행 공무원을 특별사법경찰관리로 이해할 수 있다(안영훈, 2005).

우리의 특별사법경찰제도에 비견할 수 있는 미국 연방 차원의 법집행 권한¹³⁾은 다수 연방기관에 분산되어 있는데, 1995년을 기준으로 무기소지 및 체

13) “법집행권한(law enforcement power)”은 행정절차상 조사권과 형사절차상 수사권을 포괄하는 개념으로, 형사절차상 조사권의 핵심요소는 무기소지 및 피의자 체포권한임. 이하 자료는 FBI가 행사하는 수사권 외에 다수 연방기관이 분점하고 있는 법집행권한 중 형사절차상 수사권을 “미국의 특사경찰제도”로 파악하여 정리한 것임.

포권한을 보유한 연방기관이 53개에 이르고 있다.

법령상으로는 연방검사와 특별사법경찰 사이에 지휘관계가 인정되지 않으나, 단일한 형사사법절차상 서로 다른 기능을 분담하면서 쌍방향 역학관계가 형성되어 있다. 양측의 관계에 있어서는 연방검사는 기소독점주의¹⁴⁾ 및 검사의 전속적 권한인 강제 수사 발동권¹⁵⁾으로 특별사법경찰을 기능적으로 통제하고 있으며, 특별사법경찰은 연방검찰의 분권적 구조와 신축적인 토지관할규정으로 인한 검찰청 간 경쟁관계를 이용하기도 한다.

2) 특별사법경찰의 집행수단

(1) 조사(집행)권

연방정부의 집행기관은 법이 부여한 권한범위 내에서 조사권을 행사할 수 있으며, 이를 위하여 증인심문 등 강제권을 발동할 수 있다. 이러한 법집행 권한은 영미법계의 특성상 개별법에 근거하고 있다. 조사권(Investigation and enforcement) 행사를 위한 권한으로 감사, 수사, 탐문, 체포, 규제행위 위법사항에 대한 제재권이 있다.

(2) 행정처벌권

미국 행정법상 행정처벌을 할 수 있는 수단(Administrative enforcement mechanisms)으로는 허가취소, 정지, 금지, 민사, 형사고발, 선취권, 징발, 출두 명령, 재산압류(Revocation of licenses, issuance of cease and desist orders, civil litigation, referring cases for criminal prosecution, imposing liens, levies, and garnishments, and seizing assets) 등이 있다.

14) 기소여부에 관한 검사의 재량은 모든 수사에 대한 종국적 결정권을 의미함. 아울러 수사과정에서 증언이나 문서제출을 명령할 수 있는 대배심의 이른바 “subpoena power”를 활용하려면 검사에게 의존할 수밖에 없음.

15) 예를 들어, 압수·수색영장은 검사를 경유하지 않고 발부받을 수 있으나 전자감청(electronic surveillance)을 실시하려면 검사의 승인이 필요함.

(3) 법원출두명령, 소환장

행정기관의 규제행위 집행을 위한 기본적 행정활동 강제권으로 소환장(법원출두명령권, Administrative Subpoena) 발부권한을 부여하고 있다.

3) 주정부 특별사법경찰(State Peace Officer)

각 주에서 임명한 보안관(Peace Officer, Ranger)이 일반경찰의 업무를 대신하는 특별사법경찰관리제도를 운영하고 있다. 주요 분야는 다음과 같다.

- ① 농촌 또는 경찰이 없는 지역에 근무하면서 시민의 재산과 평화를 지키고 법령의 준수 업무를 수행하고 있는 부보안관(Deputy Sheriff)
- ② 주지사가 선임하는 철도회사의 철도를 지키는 철도공안
- ③ 세금관련 수사권을 가진 세무조사원
- ④ 공공안전부에 근무하는 마약조사원
- ⑤ 자연광물을 보존하기 위한 자연자원부 소속의 공원 보안관(Park Officer)
- ⑥ 이외에도 삼림보안관(Forest Officer), 환경보호관(Preserve Officer), 병원 보안관, 공공재단 보안관, 주립대학교 보안관, 회계감사 조사관, 고속도로 순찰대(highway patrol) 등이 있다.

4) 연방정부 특별사법경찰(법집행기관)

이민귀화국, 연방교도국, 연방수사국, 관세국, 우정국, 비밀정보국(Secret Service), 마약수사국, 법원사무국, 연방보안관실, 국립공원관리국, 의회경찰, 야생 동물 보호국, 산림국 등의 법집행공무원도 특별사법경찰관리의 직무를 수행하고 있다. 이외에도 수사전문기관, 청사경비 담당, 직원의 비행적발 담당 및 연방헌법 범위 내에서 제정된 연방법을 집행하는 기관 등도 특별사법경찰관리의 역할을 수행한다.

(1) 연방수사국(FBI)

법무부 소속의 연방수사국(FBI)는 1908년 수사국장 Stanley W. Fich와 비밀 수사관 9명 등으로 구성된 검찰국이 그 모태로, 1935년 기구확대와 더불어 오늘날의 FBI로 발전하였다.

주 임무는 연방범죄수사, 국내공안정보수집, 범죄감식, 범인체포, 주정부와 지방정부 경찰관에 대한 교육훈련 등을 맡는다. Washington D.C.에 본부를 두고 56개 지국과 400개 주재 현장사무소, 40개 해외사무소 등을 운영한다. 인력으로는 11,400명의 특수요원(special agents)과 일반직원들이 있다.

(2) 국세청(Internal Revenue Service)

재무부 소속의 국세청은 연방세금의 과세, 징세와 탈세의 단속을 임무로 하고 있다. 미국은 자진납세신고체제를 유지하기 때문에 불성실한 납세신고 등에 대해서는 언제든지 국세청의 감사 또는 탈세 등에 관한 범법수사를 할 수 있다. 실제로 이러한 탈세범에 대한 강력한 사법조치로 인한 탈루 등 억제효과를 얻고 있다.

컴퓨터 기술의 발달로 인하여 재정분야 수사는 IT 기술을 적극적으로 활용하고 있다. 4,300명의 특별수사관과 500명의 감찰관이 탈세 수사 등 특별사법 경찰관리의 직무를 수행한다.

(3) 연방공원경찰청(U.S. Park Police)

1919년부터 Washington D.C.에서 연방정부 소유재산을 감시하던 내무부 소속의 공원감시원(Park Watchmen)으로 시작해, 1929년부터는 연방공원경찰의 신분을 얻으면서 뉴욕, 샌프란시스코 등의 대도시권의 연방정부 소속 공원 및 국립공원 등의 재산보호, 안전보호 등의 역할을 수행한다.

(4) 연방의회경찰(U.S. Capital Police)

연방의회경찰은 1828년 창설되어 연방정부의 건물, 국회의사당 등을 경비하는 임무를 맡고 있다. 또한 상하원 및 정치인 가족들에 대한 요인보호, 연방재산 안전확보를 위한 범죄퇴치와 수사활동, 교통정리 등 의사당 중심 수도권 이외의 지역에서 개별적인 안전보호 서비스를 제공하는 임무도 맡고 있다.¹⁶⁾

연방의회경찰은 연방수사관훈련센터에서 8주간의 공통교육을 받은 후, 다시 연방의회 경찰학교(Capital Police Training Academy)에서 10주간의 보충교육을 받고 임무를 시작한다.

5) 특별사법경찰제도에 대한 접근방법

검사와 법집행기관의 관계를 설계함에 있어 주된 관심사항은 서로 다른 기능과 상충되는 이해관계를 조정하고 형사사법 목표를 효율적으로 달성하는 것이라고 할 수 있다.

거시적 관점에서 검사는 기소권한 등을 통해 연방법원의 재판절차를 독점하는 반면 법집행기관은 수사인력 등 증거수집에 필요한 자원을 독점하고 있다. 미시적 관점에서 검사의 목표는 유죄평결 획득에 중점이 있는 반면 법집행기관의 목표는 피의자의 체포에 초점이 맞춰져 있다.

검사와 법집행기관의 관계에 대한 접근방법은 “통제모델”과 “공조모델”로 대별할 수 있다. 통제모델은 준사법기관인 검사가 증거판단 또는 적법절차보장 차원에서 법집행기관의 권한남용을 통제하는 데 관심을 집중하고 있으며, 공조모델은 수사자원 배분, 수사대상 선택, 기소대상의 선택, 유죄답변협상, 면책특권 부여 등 각종 결정권을 분점하는 구조에서 효율적인 공조체제를 모색하는 데 관심을 집중하고 있다.

법집행기관의 권한과 기능은 기관별로 독특한 역사적 배경을 가지고 형성되

16) <http://www.uscapitalpolice.gov>

있으므로 각 기관에 대한 구체적 이해 아래 검사와의 관계를 분석할 필요가 있다. 그리고 검사와 법집행기관의 관계는 이민·조세 등과 같이 법집행기관이 전통적으로 독자적인 영역을 구축해 온 분야이거나 기술적이고 전문적인 지식이 요구되는 분야와 전형적인 경찰수사영역에 근접한 분야에 따라 달리 형성될 수 있다.

2. 영국¹⁷⁾

1) 개관

영국은 우리나라와는 달리 특별사법경찰에 대하여 일률적으로 규율하는 법이 따로 없고 관련 법에서 개별적으로 규정하고 있다.

영국에서는 ‘특별사법경찰’이라는 통일된 용어도 없고, 다만 ‘중조직범죄 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 ‘민간 핵 경찰’이 우리가 다루는 특별사법경찰과 관련이 있다고 볼 수 있다.

영국은 보건안전부(Health and Safety Executive), 국세청(HM Revenue and Customs), 통상산업부(Department of trade and industry), 환경부(Environment Agency), 지방자치단체(Local Authorities) 등 다수의 행정기관이 그 관련 영역에서 사법경찰권 및 기소권을 행사하고 있다.

영국 검찰은 1985년 범죄소추법(Prosecution of Offences Act 1985)을 통해 종래 경찰이 갖고 있던 기소권에서 일부를 제외하고는 모두 수행하고 있다. 또

17) 서울시 특별사법경찰지원과 내부자료 참조

한 그 권한이 우리와는 상당히 다르고, 특별사법경찰과의 관계도 크게 다르다고 볼 수 있다.

2) 영국경찰의 수사권

영국 경찰은 행정경찰과 사법경찰의 구분 없이 법과 질서를 유지하고 국민의 생명과 재산을 보호하며, 범죄를 예방하고 범인을 추적하고 검거하는 외에, 피의자에 대한 기소 여부를 결정하는 임무를 수행한다.

영국 경찰은 범죄수사에 관한 한 비교적 강력하고 광범위한 권한을 가지고 있다. 영국경찰은 원칙적으로 모든 범죄수사를 담당한다. 경찰의 수사는 각 경찰청의 최고책임자인 경찰청장의 권한과 책임 하에 독자적으로 행하여진다.

경찰은 불심검문권, 압수, 체포, 구금권, 피의자 신문권, 참조인 조사권, 기타 증거 조사권 등을 가지고 있고, 경찰은 직접 법관에게 영장을 청구할 수 있다(안영훈, 2005).

3) 영국 검찰과 특별사법경찰과의 관계

우리나라에서는 검사가 기소를 독점하는 것과 달리, 영국에서는 일반 사법경찰과의 관계에서만 검사가 기소를 전담하고 다른 특별행정 분야에서는 그 담당 공무원들이 수사 및 기소 업무를 수행하고 있다.¹⁸⁾

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

검사는 일반 사법경찰 분야에서도 경찰에 대한 법적 조언, 수사 단계에서의

18) 다만 변호사만이 법정에서 변론을 할 수 있으므로 각 행정기관에서는 변호사를 채용하여 그를 통해 소송을 수행하고 있다.

혐의(charge)의 종류 및 내용 결정에만 관여할 수 있을 뿐 수사의 방법, 내용에 대하여는 전혀 관여할 수 없는데, 기소권까지 갖고 있는 특별사법경찰의 수사에 대하여는 지휘나 간섭을 할 수 없다. 다만 검찰과 다른 16개 기소기관들 사이에 협정을 체결하여, 관련 업무의 효율적인 처리를 도모하고 있다.¹⁹⁾

4) 주요 특별사법경찰의 개별적 고찰

(1) 국세청(HM Revenue and Customs)

국세청은 2005년 4월에 기존의 국세청(Inland Revenue)과 관세청(HM Customs and Excise)을 통합하여 설립되었다. 국세청의 근거규정으로는 ‘Commissioners for Revenue and Customs Act 2005’를 들 수 있다.

직원은 국세청장이 임명하며 대상 범죄유형으로는 탈세, 마약밀수, 돈세탁 등을 들 수 있다.

기소 업무는 2005년 4월에 새로이 설립된 국세검찰청(Revenue and Customs Prosecutions Office)에서 전담하는데 매년 2,500건 정도를 처리하고 있고, 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.

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

영국의 보건안전부는 우리나라의 노동사무소와 유사하며, 근거규정으로는 ‘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.

19) 협정내용은 http://www.cps.gov.uk/legal/section1/chapter_e_annex_1.html 참조

(3) 철도경찰(British Transport Police)

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

3. 프랑스

1) 개관

프랑스는 형사소송법에 특별사법경찰에 대하여 독립된 법률로서 정한다는 규정이 없고, 다만 형사소송법의 ‘제1권(수사) 제1편(수사기관) 제1장(사법경찰) 제1절(총칙) 제15조’에서 “사법경찰은 다음의 자를 포함한다.”라고 규정하고 있다. 여기에서는 사법경찰에 포함되는 자를 ① 사법경찰관, ② 사법경찰관리 및 보조사법경찰리, ③ 법률에 의하여 특정한 분야의 사법경찰권을 부여받은 공무원 및 직원이라고 규정한 후, 제4절에서 ‘사법경찰의 특정종류의 직무를 담당하는 공무원 및 직원을 들고 있고, 특별사법경찰에 해당되는 자로서 ① 산림기사, 지방산림주사 및 산림기술직원과 전원감시원, ② 행정기관 및 공공기관의 공무원 및 직원, ③ 선서를 한 특별감시원’을 꼽고 있다. 그런데 프랑스는 경찰기구도 다양하고 또한 일종의 ‘국가대리인’도 존재하며, 특별사법경찰관리로서의 권한도 상이하어 우리의 시각으로 보면 ‘특별사법경찰관리’의 범위에 대해 의견이 분분할 수 있다.

법조항에서 알 수 있듯이 프랑스의 경우 통상 특사경은 우리 법과 달리 강제처분권한을 거의 갖지 못한 채 조서작성 및 그 조서의 검찰 송부로서 그의 임무는 완료된다. 또한 특사경의 모든 활동영역에서 일반 사법경찰관도 수사를 할 수 있는 권한이 있다.

2) 법적 근거

기본적으로 프랑스 형사소송법 제28조는 특정법에 근거하여 사법경찰의 권한을 부여받은 공무원들에게 사법경찰권을 부여하고 있으며(특별사법경찰관리), 이들은 범죄사실에 대한 인지 및 범인색출 등을 기본임무로 수행하고 있다. 구체적인 법적근거는 다음과 같다.

- 형사소송법 제22조 내지 제27조(산림기사, 지방산림주사 및 산림기술직원과 전원감시원)
- 형사소송법 제28조
 - 특별법에 의하여 사법경찰의 특정 권한이 부여된 행정기관 및 공공기관의 공무원 및 직원은 그 법률이 정하는 요건에 따라 그 제한 내에서 그 권한을 행사한다.
- 형사소송법 제28-1조(세관원)
- 형사소송법 제29조(선서를 한 특별감시원)
- 해당 특별법 및 하위법령(소비자보호법, 환경법, 농지법, 스포츠법, 통화재정법, 국토방위법, 관세법, 노동법, 상법, 공중보건법, 산림법, 행정법, 도시법 등)

3) 특별사법경찰관리의 제한적 직무범위

특별법에서 때로는 특정한 조사권(pouvoirs d'investigation)만 부여하는 경우가 있기 때문에 특정권한을 부여받은 특별사법경찰관은 법률이 정하는 제한적인 절차를 반드시 준수해서 조사 또는 수사를 수행해야 할 의무가 있다.

예를 들면 특별사법경찰의 경우 방문할 수 있는 장소를 특별히 제한하고, 판사 또는 검사의 수색영장을 의무적으로 지참해야 수색이 가능하며, 사법경찰관의 입회하에서만 수색이 가능하게 하는 등 특정한 수사절차를 법률적으로

제한할 수 있다.

세관공무원과 같은 특별사법경찰관들은 하나의 특별법이 아닌, 여러 법률에 의한 중첩된 근거를 통해서 특별사법경찰권을 부여받는 경우도 있다.

또는 특정 법률에 근거하여 일반 사법경찰관에게 특정한 임무를 부여함으로써 특정분야에 대한 특별사법경찰관리의 지위를 부여하는 경우도 있다.

이 모든 사안에도 불구하고 사법경찰관리는 보편적으로 특별사법경찰업무를 포함한 포괄적인 사법경찰권을 행사할 수 있는 법적지위를 갖고 있다.

4) 지방자치단체의 특별사법경찰관리²⁰⁾

(1) 시장

프랑스 지방자치단체의 시장은 자치경찰조직의 최고지휘자, 최종책임자이기 때문에 사법경찰관으로서 시장(경찰)령을 발할 수 있고, 이에 근거하여 행정경찰관은 물론 사법경찰관으로서의 임무를 수행한다. 형사소송법에 근거하여 시장은 사법경찰관의 지위를 갖고, 자치경찰은 시장의 명령에 따라 사법경찰 임무를 수행할 수 있다.²¹⁾

(2) 지방공무원 중 특별사법경찰관리의 지위를 부여받는 전문직렬

지방공무원 중 차량의 불법주차단속과 주정차감시 등의 임무를 수행하는 주차단속공무원은 도로법 제259-1조에 근거하여 특별사법경찰권을 부여받았다.

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

이들은 경찰관의 신분은 아니지만, 검찰로부터 교통질서 위반 단속권을 인

20) 안영훈, 2005, 우리나라 특별사법경찰제도의 개선방안 연구, 대검찰청.

21) 시장과 부시장의 사법경찰관 근거(프랑스 형소법 제12, 13, 224조)

증 받고 경찰직무에 대한 선서를 거쳐 관할 시공무원으로서 업무를 수행한다.

이외에도 지방세무관청(*services fiscaux*) 등 여러 기관에 속하는 지방공무원들도 사법경찰권을 부여받고 있다.

4. 일본²²⁾

1) 개관

일본의 경우 형사소송법²³⁾ 및 경찰법에서 정하는 바에 따라 일반적인 경찰 활동을 수행하는 경찰청 및 도도부현²⁴⁾의 경찰관을 통칭해서 ‘일반사법경찰직원’이라고 하며, 일반사법경찰직원은 사물관할의 제한을 받지 않고 모든 범죄에 대해서 권한을 행사할 수 있으나 현행범인의 체포를 제외한 직무집행은 그 관할구역에서만 할 수 있다.

일반사법경찰직원의 계급은 경찰청장관(警察廳長官), 경시총감(警視總監), 경시감(警視監), 경시장(警視長), 경시정(警視正), 경시(警視), 경부(警部), 경부보(警部補), 순사부장(巡查部長), 순사(巡查)로 이루어져 있고, 이 중 순사부장 이상 계급의 경찰관은 ‘사법경찰원(한국의 사법경찰관에 해당)’으로 하고, 순사 계급의 경찰관은 ‘사법순사(한국의 사법경찰관에 해당)’로 하고 있다.²⁵⁾

경찰청 및 도도부현 경찰의 경찰관 이외에도, 삼림 기타 특별한 사항에 대

22) 서울시 특별사법경찰지원과 내부자료.

23) 형사소송법 제189조 [司法警察職員]

① 경찰관은 각각 다른 법률 또는 국가공안위원회 또는 도도부현공안위원회가 정하는 바에 의해 사법경찰직원으로서 직무를 행한다.

② 사법경찰직원은 범죄가 있다고 판단되는 경우 범인 및 증거를 수사하여야 한다.

24) 일본의 광역지방공공단체는 총 47개가 있음. 都는 수도부인 東京都뿐이고, 道도 홋카이도(北海道)뿐이며, 府는 교토부(京都府)와 오사카부(大阪府) 두 곳이 있으며, 그 외에는 모두 縣임. 도·부·현은 역사적 연혁으로 인해 명칭이 다를 뿐 도·부·현 간 제도적 차이는 없음.

25) 국가공안위원회규칙 제5호·형사소송법 제189조 제1항 및 제199조 제2항의 규정에 근거한 사법경찰원 등의 지명에 관한 규칙

하여 사법경찰직원으로서 수사의 직무를 행하는 특정 행정청의 직원 등을 통칭해서 ‘특별사법경찰직원’이라고 하며, 특별사법경찰직원의 수사권은 특별한 사항에 국한되고 수사권의 행사에 있어서도 일반사법경찰직원과 다르게 규정된 경우도 있다. 가령 우정감찰관(郵政監察官)은 우정업무 범죄에 관해 사법경찰원의 직무를 수행하지만 일반사법경찰직원과는 달리 피의자를 직접 체포할 수 없다.²⁶⁾

특별사법경찰직원 중 누구를 사법경찰원 혹은 사법순사로 지정할 지에 관하여는 사법경찰직원등지정응급조치법 등 기타 법령에서 정하도록 위임되어 있다.

특별사법경찰직원의 종류와 근거법규, 직무의 범위는 다음의 <표 3-1>과 같다.

2) 일반사법경찰직원과의 상호협력 관계

일반사법경찰직원은 수사권한에 제한이 없기 때문에 특별사법경찰직원의 직무범위에 속하는 사항에 관해서도 수사를 할 수 있다. 이에 따라 일반사법경찰직원과 특별사법경찰직원의 수사권한은 경합적으로 인정된다.

일본 형사소송법은 검사와 사법경찰직원과의 협력관계에 대하여 규정하고 있고²⁷⁾ 사법경찰직원 상호 간의 관계에 대해서는 명시적으로 규정하고 있지 않으나, 일반사법경찰직원과 특별사법경찰직원, 또는 특별사법경찰직원 간은 상호 협력관계에 있는 것으로 보고 있다.

특별사법경찰직원 중 항공호위관, 해상보안관, 마약취체관, 자위대의 경무관 등에 대해서는 각각의 근거법규에서 다른 사법경찰직원과의 협력관계를 명시하고 있으나, 일본 법조계 및 학계에서는 위 규정에 의해 협력관계가 비로소

26) 우정사업청설치법 제14조

27) 제192조(검찰관과公安위원회 및 사법경찰직원의 협력) 檢察官과 都道府縣公安委員會 및 司法警察職員은 捜査에 관하여 서로 協力하여야 한다.

발생하는 것이 아니라 위 규정들이 상호 협력관계를 확인한 것으로 해석하고 있다. 또한 일본 경찰청과 방위성, 우정성, 해상보안청 간에는 범죄수사의 공조에 관한 협정이 체결되어 있다.

〈표 3-1〉 일본 특별사법경찰직원의 종류, 각 근거법규 및 직무범위

순번	관명	근거법규	직무의 범위
1	監獄 또는 分監의 長, 기타 감옥직원	사법경찰직원등지정응급조치법 § 1 사법경찰관리및사법경찰관리의 직무를 행해야 하는 자의 지정 등에 관한 건(大正12년칙령제528호)	감옥 또는 분감에 있어서의 범죄
2	森林管理局署의 직원	上同	국유임야, 부분림, 공유임야官行造林, 그 임야의 산물 또는 그 임야 혹은 國營獵區에 있어서 수렵에 관한 죄
3	공유임야의 사무를 담당하는 北海道吏員	上同	북해도에 있어서 공유임야, 그 임야의 산물 또는 그 임야에 있어서 수렵에 관한 죄
4	선장 기타 선원	上同	선박 내에 있어서의 범죄
5	皇宮護衛官	경찰법 § 69	천황 및 황후, 황태자 기타 황족의 생명, 신체 혹은 재산에 대한 죄, 황실용재산에 대한 죄 또는 황궁 기타 황실용재산인 시설 혹은 천황 및 황후, 황태자 기타 황족의 숙박용으로 제공된 시설에 있어서의 범죄
6	수렵단속의 사무를 담당하는 都道府縣 吏員	조수의보호및수렵의적정화에관한법률 § 76	조수의보호및수렵의적정화에관한법률 또는 위법에 근거한 명령의 규정에 위반한 죄
7	労働基準監督官	노동기준법 § 102 노동안전위생법 § 92 진폐법 § 43 가내노동법 § 31 탄광재해에의한일산화탄소중독증에관한특별조치법 § 14 최저임금법 § 39 임금의지불확보등에관한법률 § 11	각각 법률에 위반한 죄
8	船員勞務官	선원법 § 108	선원법, 노동기준법, 최저임금법, 임금의지불확보등에관한법률 및 선원법에 근거하여 생긴 명령에 위반한 죄
9	海上保安官 海上保安官補	해상보안청법 § 31	해상에 있어서의 범죄
10	麻薬取締官 麻薬取締官補	마약및향정신약취체법 § 54	마약및향정신약취체법, 대마취체법, 아편법, 각 성제취체법 혹은 마약특례법에 위반한 죄, 형법 제2편 제14장에서 정하는 죄 또는 마약·아편 혹은 각성제의 중독에 의하여 범하여진 죄

〈표 계속〉 일본 특별사법경찰직원의 종류, 각 근거법규 및 직무범위

순번	관명	근거법규	직무의 범위
11	郵政監察官	일본우정공사법 § 63	우정업무에 대한 범죄
12	鑛務監督官	광산보안법 § 49	광산보안법에 위반하는 죄
13	漁業監督官 漁業監督吏員	어업법 § 74⑤	어업에 관한 죄
14	자위대의 警務官 및 警務官補	자위대법 § 96 동법 시행령 § 109~§ 113	대원이 범한 범죄 또는 직무에 종사 중인 대원에 대한 범죄, 기타 대원의 직무에 관해 대원 이외의 자가 범한 범죄, 자위대가 사용하는 선박, 청사, 영사 기타 시설 내에 있어서의 범죄, 자위대가 소유 하거나 사용하는 시설 또는 물건에 대한 범죄

※ 특별사법경찰직원은 아니지만 특정의 사항에 대해 범죄수사를 행하는 기관으로 국제청감찰관(재무성설치법 제27조, 昭和25년 最高裁규칙제19호 “국제청감찰관이행하는수사에관한형사소송규칙의적용에관한규칙”)이 있음.

※ 특별한 범죄에 한해 수사권이 인정된 특별사법경찰직원은 그 죄에 한해 수사가 허용되고 위 죄와 상상적 경합관계인 죄, 범죄의 수단 혹은 결과인 행위와 관계에 있는 죄에 대하여는 수사할 수 없음(1953. 6. 4. 법조 회결의).

※ 특별사법경찰직원의 수사권한과 관련하여서는 “양수인이 해상에서 소지하고 있던 각성제가 육상에서 양도된 것일 경우, 해상보안관은 그 양도를 직접 피의사실로 해서 수사할 권한이 없다”는 1985년의 오사카고등법원 판결(大阪高裁 昭和60년 7월 18일 판결)이 있음.

3) 일본 특별사법경찰직원의 실무상 문제점

(1) 수사능력의 부족

일반 경찰에 비하여 특별사법경찰직원의 수사능력이 많이 부족하고, 특히 처리실적이 미미한 기관의 경우는 특별사법경찰직원의 수사 분야에 대한 관심이나 노력이 거의 없다고 볼 수 있다.

(2) 일반사법경찰직원 및 다른 특별사법수사직원과의 협조문제

일본은 특별사법경찰직원의 수사권한에 속하는 사항에 대하여 일반사법경찰직원도 수사를 할 수 있고 일반사법경찰직원과 특별사법경찰직원 간에 협정이 체결된 경우도 있다. 그러나 일반사법경찰직원은 실제로 특별사법경찰직원이 담당하는 사건에 대하여는 소극적 태도를 보이고 있고, 특별사법경찰직원이 수사 도중 자신의 수사권한을 넘는 분야에 대한 범죄단서를 발견했을 경우

이를 일반사법경찰직원이나 다른 특별사법경찰직원에게 인계하여 수사케 하는 경우는 극히 드문 실정이다.

따라서 효율적인 수사를 위해 수사의 주재자인 검사가 적극적으로 관여해 이를 연결, 조정할 필요가 있다고 보여진다.

(3) 수사권한의 일관성 결여

국세청 감찰관과 같이 특별사법경찰직원이 아니지만 수사권을 부여받은 기관이 있고, 우정감찰관처럼 특별사법경찰직원이면서도 수사권한이 축소되어 있는 등 특별사법경찰직원 제도에 일관성이 결여되어 있다.

(4) 행정관청의 방침

일본 특별사법경찰직원은 일관된 수사활동을 펼치기보다는 그 감독기관인 행정관청의 방침에 의해 수사 활동에 강하게 영향을 받고 있는 실정이다.

제2절 외국의 자치경찰제도²⁸⁾

1. 미국의 자치경찰

미국은 연방 국가답게 매우 다양하게 지방자치제도를 운영하고 있는 나라로서 자치경찰의 조직이나 운영 또한 매우 다양하다. 따라서 자치경찰에 대한 모형을 찾기가 매우 어려운 부분이 있다. 다만 미국의 연방헌법 수정 제10조에 규정된 “합중국에 위임되지 아니하거나 각 주에 금지되지 않은 권한들은 각 주나 국민이 보유한다.”라는 조항에 의하면 자치경찰에 대한 책임은 주 정부에 있다고 할 수 있다. 또한 미국의 전통적인 경찰 자치사상은 모든 주민이 치안

28) 양영철, 2009, 외국의 자치경찰과 우리의 선택, 행안부 자치경찰실무추진단 세미나 자료

유지 임무에 종사할 기본적인 책임이 있다는 ‘보통법(Common Law)’ 전통에 기반을 두고 있다. 기능이나 규모면에 보면 미국 자치경찰의 중심은 주 경찰이 아니라 기초자치단체이다. 자치단체는 공동의 적으로부터 자신을 방위하기 위한 사회공동체를 만든다는 발상에서 탄생했다. 이와 같은 전통 때문에 지역사회에 기본적인 경찰기관이 설립되어야 한다고 주장을 할 수 있고 일선 자치단체인 기초자치단체에 자치경찰제도를 설치할 근거가 되었다고 할 수 있다.

미국의 자치경찰은 여러 가지 특징이 있는데 주요한 것만 나열하면 다음과 같다.

1) 다양성

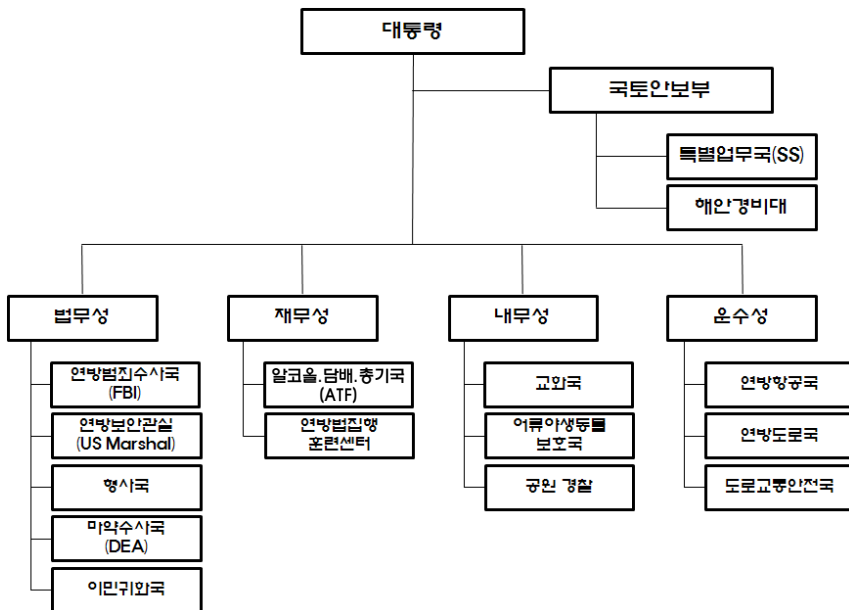
미국의 자치경찰은 때로는 읍면, 때로는 시와 군, 때로는 특별자치단체 차원에서 다양하게 운영되고 있다. 자치경찰관 수도 LA나 뉴욕같이 3만 명 이상이 있는 곳이 있는가 하면 5명 이하인 곳도 있다. 자치경찰의 장은 임명되기도 하지만 주민들이 직접 선출하기도 한다. 시장이 직접 책임을 지기도 하지만 위원회 조직으로 운영되기도 하는 등 세계 어느 나라와 비교해도 가장 다양성 있는 자치경찰제도를 운영하고 있다고 할 수 있다.

2) 도입단위 : 기초자치단체

물론 광역자치단체에 자치경찰이 있지만 설치되어 있는 주는 현재 50개 중에서 21개 주에 불과하다. 그리고 그 업무는 일반경찰업무보다는 고속도로 순찰과 같이 극히 일부의 광역적 업무나 기초자치단체의 자치경찰에 대한 재정 지원 정도에 그치고 있다. 범죄의 예방과 수사 등 주요 경찰사무는 기초자치단체 수준에서 이루어지고 있다.

3) 민주성과 대응성

미국의 자치경찰은 일본과 같이 정치적 중립성보다도 주민들이 무엇을 원하고 있는냐에 대한 민주성을 주요 이념으로 삼고 있다. 이러한 민주성 때문에 자치경찰의 장을 주민들이 직접 선출하거나 시장이 직접 지휘감독을 받는 시장 직속기관으로 설치하는 경우가 대부분이다.



〈그림 3-1〉 미국의 연방경찰 조직도

4) 가장 순수한 자치경찰의 형태

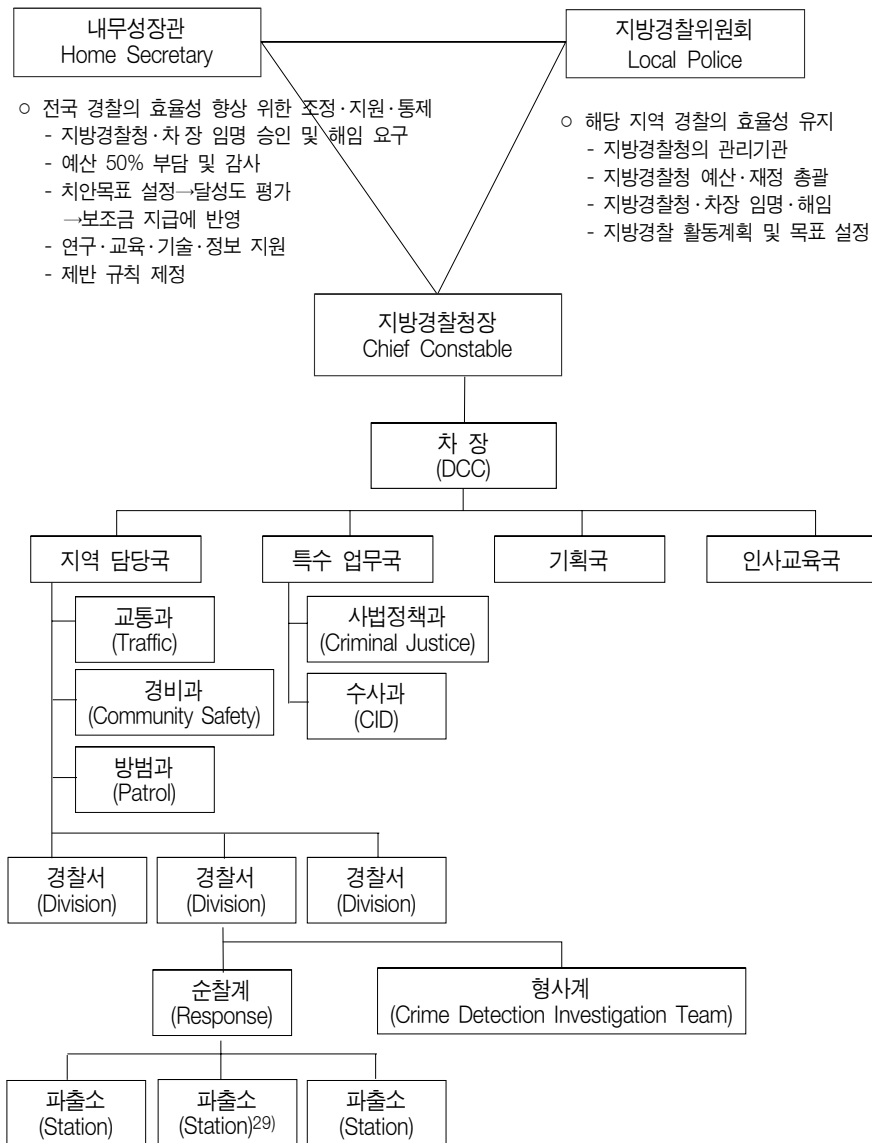
미국의 자치경찰제도는 고도로 분권화, 독립화되어 주민의 의사를 직접적으로 반영할 수 있다는 점에서 가장 순수한 자치경찰제도라고 할 수 있다. 미국의 자치경찰은 철저하게 해당 자치단체가 독자적으로 운영하며 주나 연방정부로부터 관여를 받지 않은 것을 원칙으로 하고 있다.

5) 독립적 국가관계

모든 범죄는 카운티, 시단위에 설치된 자치경찰이 수사권을 행사하는 것이 통상관례다. 따라서 미국은 <그림 3-1>에서 보는 바와 같이 일본 자치경찰처럼 연방정부나 주 정부가 자치경찰에 대해서 관여하거나 지휘 감독하는 경우는 없다고 해도 과언이 아니다. 물론 주정부가 기초자치단체에 대해 통제할 수 있는 권한을 가진다는 점에서 자치경찰에 대한 주 정부의 관여가 있을 수 있지만 자치경찰사무는 모두 고유 사무적 성격을 지니고 있기 때문에 주 정부가 자치경찰사무에 관여하는 경우는 매우 드물다. 다만 범죄가 연방법, 주법에 동시에 연계되었을 때는 협치적 차원에서 합동으로 수사권을 행사하지만 상하관계가 이루어지는 것은 아니다. 따라서 미국의 자치경찰은 어느 나라 자치경찰보다 고도의 독립성을 유지하고 있다.

2. 영국의 자치경찰

영국의 자치경찰제도는 유구한 역사를 지니고 있다. 로마제국 멸망 이후 앵글로 색슨족이 몇 가구씩 모여 마을을 형성하면서 자치치안의 전통을 형성하기 시작하였다. 9세기 경, 지역마다 10가구 정도를 하나의 집단으로 묶어 모든 성인 남자에게 ‘치안의무’를 부과하였다. 이렇게 10가구 단위의 집단을 ‘10호반’이라고 하였고 이 10호 반마다 장을 두어 치안책임자 역할을 하도록 하였다. 후에 ‘10호 반’ 10개가 다시 ‘100호 반’을 형성하고 100호 반에는 자경대장(constable)을 선출하여 범죄자 추적·체포 및 마을 전체의 말과 무기 관리자 역할을 담당하는 최초의 경찰관이라는 칭호를 주었다. 이렇게 영국의 경찰은 자치경찰이 그 출발점이라는 것을 알 수 있다. 이 후 영국의 경찰은 자치경찰을 중심으로 확대되었다. 1835년의 도시 운영법(the Municipal corporation Act)에 인구 2만 명 이상의 도시와 자치구(borough)에 주민의 세금 부담으로



〈그림 3-2〉 영국의 지방경찰 조직도

29) Sector, Beat 등의 명칭으로도 불린다.

경찰을 창설할 수 있도록 규정하여 자치경찰이 제도화되기 시작하였다. 이 법에 의하여 1850년대에는 영국 전역에 자치경찰조직(constabulary)이 설치되었는데, 정복을 입고 거리를 누비는 이들 ‘신 경찰(new Police)’은 범죄율의 급격한 감소와 사회 안정에 대한 일등공신으로 평가받기도 하였다. 실로 자치경찰의 황금기를 이끌었다고 할 수 있다.

심지어 20세기 초까지는 국가경찰 창립에 대해 대대적인 반발이 있을 정도로 치안의 중심은 자치경찰이었다. 그러다가 갱 문화로 인한 청소년 범죄의 급증 등 각종 범죄가 증가되고 광역화되면서 국가경찰의 창설에 대한 논의가 무르익었다. 결국 1964년에 제정된 경찰법에 의하여 국가경찰이 창설되고 동시에 자치경찰에 대한 국가관여가 강화되었다. 현재 자치경찰은 지역치안의 책임자로서 여전히 자리를 잡고 있지만 국가개입이 강화되고 중앙정부, 지방정부, 지역주민들로 구성된 거버넌스적 위원회인 지방 경찰위원회가 운영 중심주체라는 특징을 지니고 있다.

3. 일본의 자치경찰

일본은 내각제의 통치구조를 가진 국가다. 따라서 모든 조직은 내각이 운영하고 책임을 진다. 최근에 일본은 대대적인 행정개혁을 단행하여 과거 22개 부서에서 1부10성2청으로 부처수를 대폭 축소하였다. 경찰청은 2청 중 하나이다. 일본 경찰은 다른 나라 경찰에 비해 다음과 같은 큰 특징을 지니고 있다.

1) 조직운영의 기본 원리 : 정치적 중립

일본의 경찰조직은 다른 정부조직이 수상의 직접적인 지휘·통솔을 받고 있는데 반해 매우 독립적으로 움직인다. 후술하겠지만 일본경찰은 패전이전에 지나친 정치권 개입으로 인하여 많은 국민들로부터 지탄을 받았다. 이를 극복

하기 위하여 패전이후에 일본경찰은 철저하게 정치적 중립이라는 원칙을 지키는 선에서 국가경찰이나 자치경찰을 운영하고 있다.

2) 국가경찰과의 통합운영

일본의 경찰조직은 다른 나라 경찰조직과 같이 국가경찰과 자치경찰을 따로 구성·운영되는 것이 아니라 한 조직 내에서 국가경찰과 자치경찰이 동시에 존재하는 조직형태를 띄고 있다.

3) 도입단위 : 광역자치단체

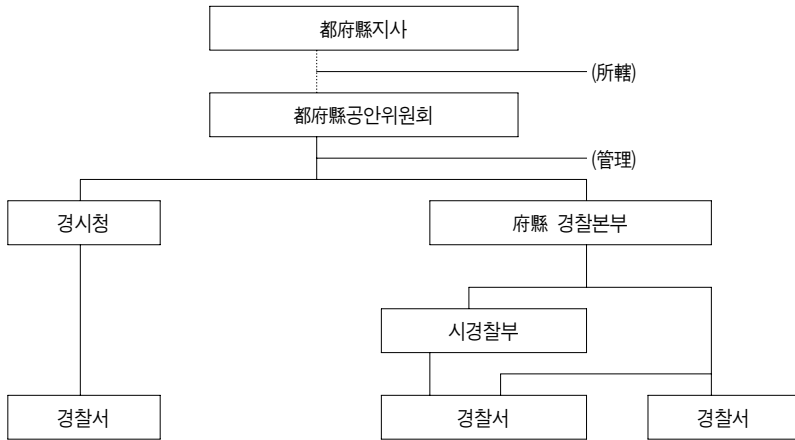
일본의 지방자치단체에는 광역자치단체인 47개의 도·도·부·현과 기초자치단체인 약 1,800 여개의 시·정·촌이 있다. 일본의 자치경찰은 도입 단위가 처음에는 기초자치단체였으나 1952년부터 광역자치단체로 바뀌었다.

4) 위원회 제도 소속

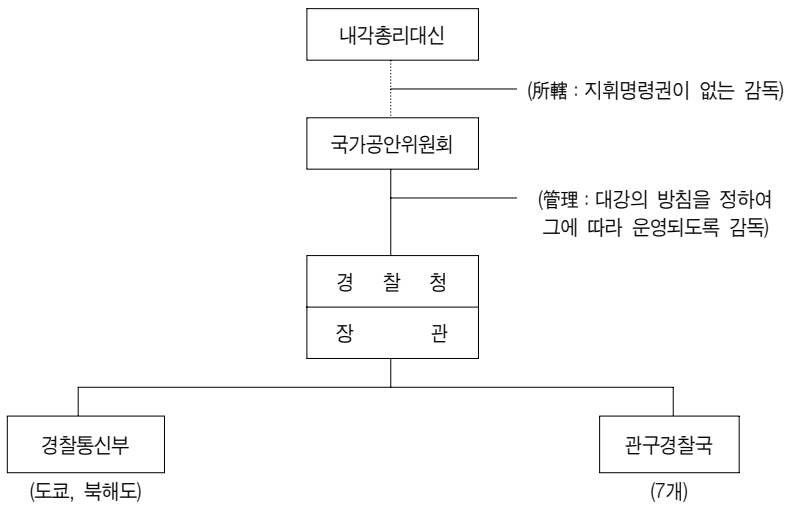
일본의 경찰조직은 위원회에 소속되어 있다. 국가경찰은 국가공안위원회, 자치경찰은 지방공안위원회 소속으로 되어 있다.

5) 약한 의미의 자치경찰

일본의 자치경찰은 <그림 3-3>에서 보는 바와 같이 자치단체소속이지만 이는 형식적일 뿐이다. 자치경찰의 상위 조직인 자치단체장이나 지방공안위원회는 아무런 권한이 없는 ‘소할(所轄)’과 지휘통솔권이 없는 ‘관리’관계일 뿐이며 실질적인 지휘감독권한은 국가경찰의 수장인 경찰청장관에 있다. 따라서 일본의 자치경찰은 ‘무늬만 자치경찰’이며 국가경찰의 일선조직인 특별지방행정조직일 뿐이다.



〈그림 3-3〉 일본 자치경찰 조직도



〈그림 3-4〉 일본 국가경찰 조직체계도

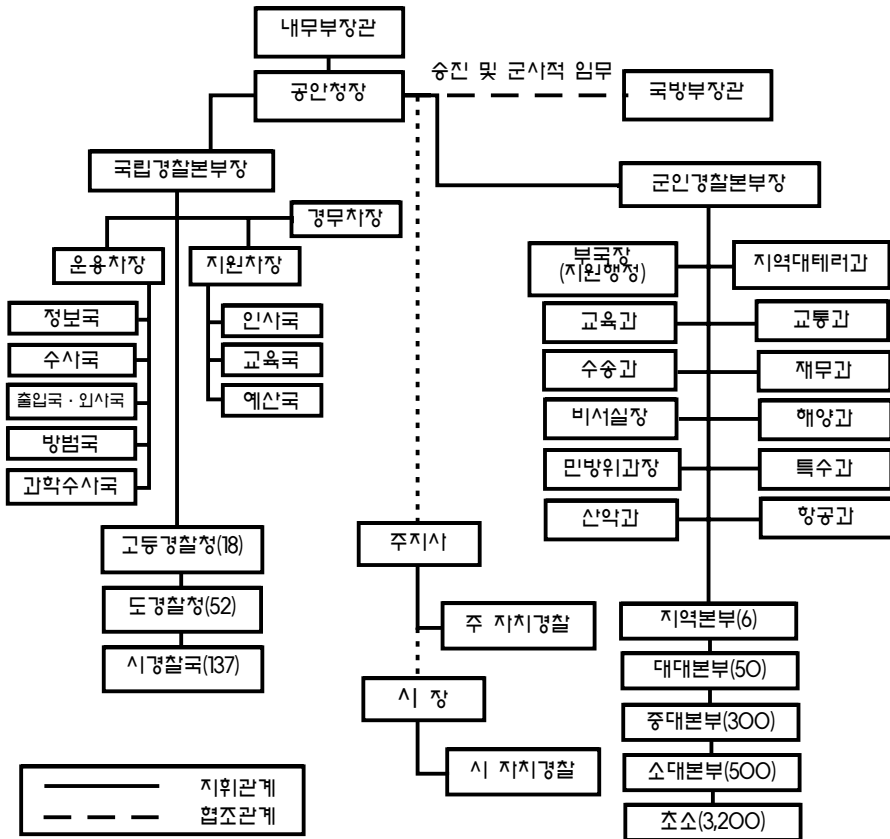
4. 스페인 자치경찰

스페인은 입헌군주국가이면서 내각제를 채택하고 있는 나라다. 지방자치단체에는 주정부와 도 정부, 시정부가 있는데 이 중에 실질적인 지방자치단체는 주 정부와 시 정부이며 도 정부는 특정한 국가업무를 수행하는 특별지방행정기관으로서 중앙정부가 도지사를 임명한다.

스페인은 민족 간 갈등이 오랫동안 발생하고 있는 다민족 국가이기도 하다. 특히, 바르셀로나를 중심으로 거주하는 까탈루니아 민족은 아직도 스페인 민족에 동화되기를 지극히 거부하고 있다. 이러한 현상은 자치경찰에도 큰 영향을 미친다. 또한 스페인은 자주 내전이 일어나고 외침을 받았던 나라이다. 특히 400년 동안 이슬람 국가의 통치를 받았던 쓰라린 과거도 있는 나라다. 이렇게 내·외란을 오랫동안 겪다 보니까 경찰과 군인의 구분이 뚜렷하게 나눌 수 없었다. 그래서 군인경찰이라는 특이한 제도가 있다. 유럽에서 군인경찰은 이탈리아, 프랑스에도 있다. 이들 국가는 스페인과 마찬가지로 내·외란을 많이 겪은 나라들이라는 공통된 특징은 지니고 있다. 군인경찰은 왕의 경찰이다. 왕이 전국을 통치하고 오지에서의 내·외란을 막기 위하여 군인경찰을 창설한 것이다. 스페인 자치경찰의 특징을 요약하면 다음과 같다.

1) 국가경찰과의 병행 실시

<그림 3-5>에서 보는 바와 같이 내부부 장관 산하에 국가경찰인 국립경찰과 군인경찰이 있으며, 지방자치경찰으로는 주 경찰과 기초자치단체 경찰이 있다. 국립경찰은 2만명 이상의 도시에 배치되어 있고, 군인경찰은 2만명 이하의 지역에 배치되어 있다. 스페인은 소인구 중심의 도시가 훨씬 많기 때문에 국립경찰보다 군인경찰과 경찰관이 많을 수밖에 없다.



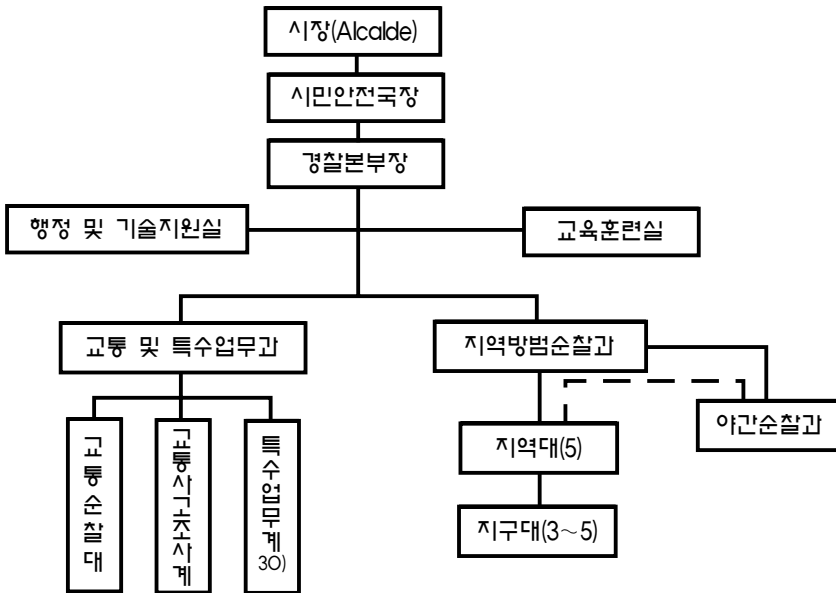
〈그림 3-5〉 스페인의 경찰조직 체계도

2) 선택제의 자치경찰

스페인 경찰제도의 큰 특징은 선택제라는 점이다. 스페인은 총 17개 주로 구성되어 있지만 이 중 3개 주만이 광역자치단체 수준에서 자치경찰을 도입하고 있다. 이 3곳 모두가 소수 민족으로 이루어진 주다. 기초자치단체인 시도 마찬가지로 다. 스페인에는 기초자치단체가 8,100개 정도가 있는데 이 중 자치경찰제도가 실시되는 곳은 5,500개 정도다. 자치경찰이 실시되지 않는 곳은 국가경찰이나 군인경찰이 자치경찰의 역할을 대행하고 있다.

3) 실시단위 : 주정부와 기초자치단체

스페인의 자치경찰제도는 광역과 기초자치단체의 양쪽에 도입되어 있다. 광역자치단체의 경우 17개 중 4곳이 자치경찰제도를 실시하였다가 최근에 1곳(발렌시아)이 폐지를 하여 지금은 3곳에서 실시되고 있다. 기초자치단체의 경우 약 5,500개 도시가 자치경찰제도를 실시하고 있다. 여기서 주목해야 할 점은 기초자치단체는 소속 광역자치단체의 자치경찰제도 실시 여부에 상관없이 이 제도를 실시하고 있다는 점이다. 따라서 스페인의 자치경찰제도는 철저하게 해당 자치단체의 책임 하에 실시하고 있음을 알 수 있다. 스페인의 수도인 마드리드의 자치경찰 조직도는 <그림 3-6>과 같다.



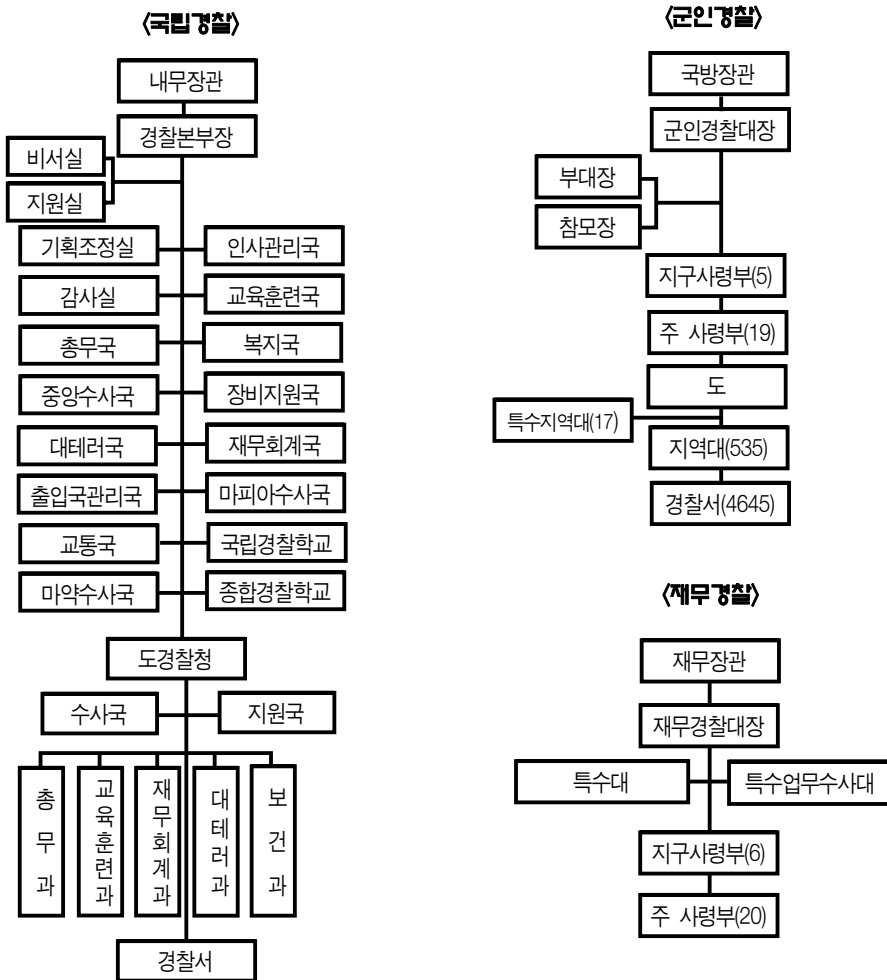
<그림 3-6> 마드리드시의 자치경찰 조직도

30) 가정보호, 환경, 시장보호, 경비를 위한 기동부대가 소속되어 있다.

5. 이탈리아 자치경찰 조직

이탈리아 국가경찰의 조직도는 다음 <그림 3-7>과 같다. 이탈리아에는 국립경찰과 군인경찰, 재무경찰이 존재한다. 국립경찰에는 도경찰청과 경찰서가 보조기관으로 존재한다.

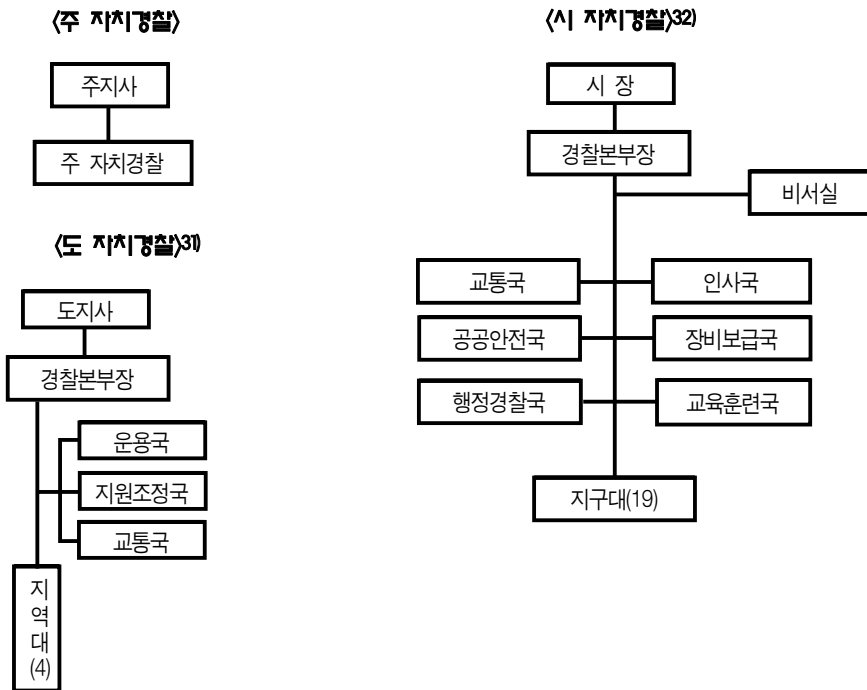
이탈리아 자치단체는 자치경찰법에 의해서 자치경찰을 둘 수 있다. 아래 자



<그림 3-7> 국가경찰 조직체계도

치경찰조직표는 로마를 중심으로 한 자치경찰조직 표이다. 로마시와 로마도(道)는 광역자치단체인 Lazio주정부 산하이다. Lazio주 자치경찰은 주지사 산하에 있으며 국가 긴급사태시에 자치단체를 조정하기 위하여 두고 있기 때문에 집행적 성격보다 기획적 업무를 수행하는 기관이다. 때문에 주 자치경찰은 조직규모가 매우 적다.

로마도 자치경찰(Polizia Provinciale)에는 <그림 3-8>에서 보는 바와 같이 290명의 경찰관이 있으며, 경찰본부(Comando Centrale)와 4개 지역대(Distaccamenti Territoriali)³³⁾로 구성된다. 로마에 위치한 경찰본부는 본부장(Comandante)과 운



〈그림 3-8〉 이탈리아 자치경찰 조직체계도

31) 로마도 자치경찰의 경우를 예시함

32) 로마시 자치경찰의 경우를 예시함

(http://www.comune.roma.it/info_citation/schede/carte/cartapm/pm_cs_01.htm)

33) Bracc, Colferro, Fiumicino, Tivoli

용조정국(Coordinamento Operativo), 총무국(Affari Generali e Logistica), 교통국(Servizi di Polizia Strale)으로 조직되어 있다.

이탈리아의 자치경찰은 시 단위가 주나 도보다 훨씬 크다. 로마시 자치경찰(Polizia Municipale, Vigili Urbani)³⁴⁾의 조직규모를 보면 6국 1실의 경찰본부와 19개 지구대로 조직되어 있으며, 7계층의 계급³⁵⁾에 약 6,800여명의 경찰관으로 구성되어 있다. 그 규모가 도 자치경찰의 20배 이상 크다. 이탈리아 자치경찰은 기술한 바와 같이 보충성의 원칙에 의해서 시 단위 자치경찰이 자치경찰의 중심이라고 할 수 있다. 그리고 주, 도, 시의 자치경찰은 각각 독립적으로 업무를 처리하기 때문에 상하관계가 아닌 수평관계를 형성하고 있다. 따라서 상급단체인 주, 도 자치경찰이 시 자치경찰을 지휘·감독할 권한과 책임이 없는 점도 이탈리아 자치경찰의 특성이라고 할 수 있다.

제3절 외국 자치경찰제도의 유형 비교

각국은 자국의 역사와 전통, 치안상황의 변화를 반영하여 다양한 치안시스템을 운영하고 있다. 이러한 치안시스템을 자치경찰제 운영 유형에 따라 분류하면 크게 기초자치경찰 중심형(프랑스, 스페인, 이탈리아), 광역자치경찰 중심형(독일, 영국, 일본), 기초·광역 자치경찰 혼합형(미국) 등으로 구분할 수 있다. 각각의 유형들에 대하여 그 특징적 사안들을 알아보면 다음과 같다.

34) 로마시 홈페이지

(http://www.comune.roma.it/info_cittadino/schede/carte/cartapm/pm_cs_01.htm) 참조

35) Agente e Istruttore di Polizia Municipale(순경) - Istruttore di Polizia Municipale “Anziano”(경사) - Istruttore Direttivo(경위) - Istruttore Direttivo “Anziano”(경감) - Funzionario Direttivo(경정) - Drigente(총경) - Comandante del Corpo(경찰본부장)

1. 기초자치경찰 중심형

1) 프랑스

프랑스는 중앙집권적 경찰제도에 기초단위(Commune)의 자치경찰제도를 가미하고 있으며, 36,779개의 Commune 중 3,000여개(인구 5,000명 이상)에서 자치경찰제도를 운영하고 있다.

자치경찰은 질서유지, 공중위생, 교통, 순찰 등의 업무만 수행하고 있다. 각 경찰의 규모는 국립경찰 약 13만명, 군인경찰 약 10만명, 자치경찰 약 1만4천명이다.

2) 스페인

스페인인 국가경찰제도를 근간으로 자치경찰제도(선택적)를 가미하여 운영하고 있는데, 역사적·문화적 고려로 인해 17개 주 중 카탈루냐, 나바라, 바스크의 경우에는 광역자치경찰이 국가경찰의 역할을 수행하고 있다.

자치경찰은 교통업무 전반과 생활안전 등의 업무만 수행하며, 그 규모는 국가경찰 약 50,500명, 군인경찰 약 72,000명, 자치경찰 6만5천여명에 이르고 있다.

3) 이탈리아

이탈리아는 국가경찰과 기초자치경찰의 이원적 체제에 광역자치경찰이 일부 보장되어 있다. 국가경찰은 30만명 정도가 있으며, 자치경찰의 경우 20개 주, 103개의 도, 8,000여개의 시에 조직을 가지고 있으며 인구 1,000명당 1명을 기준으로 배치되어 있다.

기초자치경찰은 생활안전, 경비, 교통 등의 제한적 업무를 수행하고, 광역자치경찰은 환경보호, 고속도로 순찰 등 특수한 업무만 수행하고 있다.

2. 광역자치경찰 중심형

1) 독일

독일은 전반적인 경찰업무는 주정부를 중심으로 중앙집권적으로 이루어지고 있으며, 16개 주별로 3,000여명에서 40,000여명 까지 다양한 규모를 가지고 있다.

연방경찰은 국경수비, 테러 국제범죄 등 연방차원의 업무만 수행하고 있고, 연방 및 주경찰 전체 숫자는 약 280,000여명에 이른다.

2) 영국

영국은 독립된 광역단위의 자치경찰제이나 중앙정부의 통제가 강한 구조이며, 국가경찰로는 내무부(치안 및 범죄예방국 등), 국가범죄정보국, 국가범죄 수사대가 설치되어 있다.

도(county) 단위에는 지방경찰청(52개)이 설치되어 있으며, 지방경찰청 관리는 내무부장관·지방경찰위원회·지방경찰청장의 3원 책임체제로 되어 있다. 여기에서는 모든 경찰사무를 자치사무로서 독자적으로 수행하고 있으며, 자치 경찰 166,000명, 경찰보조인력 5만여명에 이른다.

3) 일본

일본의 경우는 국가공안위원회가 관리하는 국가경찰(경찰청, 관구경찰국)과 지방공안위원회가 관리하는 자치경찰(도도부현)로 구분할 수 있고, 국가경찰이 약7,500명, 도도부현 경찰이 약 290,000명³⁶⁾에 이르고 있다.

자치경찰은 국가차원의 공안 등을 제외한 경찰사무를 원칙적으로 담당하며, 국가경찰은 관구경찰국(7개)을 통해 자치경찰을 지휘·조정·감독하는 역할을 한다.

36) 경시정 이상은 국가공무원

3. 기초·광역 자치경찰 혼합형 : 미국

미국은 연방경찰과 자치경찰 혼합형으로, 자치경찰은 다양한 단위로 도입되어 있다. 연방경찰은 약 105,000명이며, 자치경찰은 약 17,000개의 기관에 배치되어 있다. 미국의 경우 주마다 조직이 상이하며, 책임자는 지사(시장)가 임명하거나 주민이 선출한다.

자치경찰은 생활안전·수사 등 경찰사무 전반을 수행하며, 연방경찰은 국가적 차원에서 중요하거나 특수한 마약·재정범 등에 관한 사무를 담당하고 있다.

〈표 3-2〉 국가별 자치경찰제도의 특징

구분	미국	영국	독일	프랑스	스페인	이탈리아	일본	
제도 개요	형태	자치, 연방	자치	주단위 자치	이원 (국가, 자치)	이원 (국가, 자치)	이원 (국가, 자치)	통합 (국가+자치)
	법적 근거	수정헌법	경찰법	Bonn 기본법 (헌법)	지방자치법	헌법, 경찰조직법	헌법, 자치경찰법	경찰법
	도입 단위	단위 불문	광역(county)	주 (시도 개념 ×)	기초 (commune)	광역·기초 (주, 시)	광역, 기초 (주,도,시)	광역 (도도부현)
	선택 실시	보장	-	-	보장	보장	보장	-
조직	소속	분권화 (주, 자치단체별)	도 경찰위원회	주 내무부	시장	주지사, 시장	주지사, 도지사, 시장	도도부현공안위 원회
	규모	10명 이내 ~3만명 이상	50명 이하~ 250명 이상	3천명~4만명	1~100명 이상	시경찰 1~2천명 이상	로마도 290명, 로마시 6,800명	전체 90%인력
인사 제도	경찰 장 (인사 권자)	독임제 (선거, 주지사, 시장, 시의회)	독임제 (내무장관, 지방경찰위원회)	독임제 (주 내무장관)	독임제 (시장)	독임제 (주지사, 시장)	독임제 (주지사, 도지사, 시장, 시의원)	독임제 (국가공안위원회)
	신분	지방공무원	지방공무원	주 공무원	지방공무원	지방공무원	지방공무원	지방공무원
	교육	주 경찰학교	국가	연방, 주	국가경찰 위탁(협약)	자체	자체	자체
	인사 교류	없음	가능	불가능	없음	자치주 내	도시경찰 내	인정
	계급 체계	주별 체계· 명칭 상이	지방청마다 조금씩 다름	통일	조직마다 상이	주마다 다름	자치단체마다 다름	모두 9계급 동일

〈표 계속〉 국가별 자치경찰제도의 특징

구분	미국	영국	독일	프랑스	스페인	이탈리아	일본
사무처리	자치경찰 사무	범죄예방부터 호송까지 다양	모든 경찰사무	지역치안 전담	행정경찰 중심	행정경찰 중심	모든 경찰사무
	사무 성격	자치	자치	자치	기관위임	기관위임	기관위임
	국가경찰 관계	상호협력 ~위임(다양)	국가 간접통제	상호대등	조정협약	국가경찰 기능 보완	상호협력 (협력의정서)
	국가경찰 지도 감독	자치경찰 요청 없이 개입 불가	내무장관이 결정	비상사태 발생 시	조정협약	보충적 개입	국가의 사전요청, 시장 사전 동의 시
	자치경찰 수사	독자적 수사권 보유	모든 수사활동	예방경찰과 수사경찰 분리	사법경찰관리 보조자	사법경찰 보조기능	사법경찰위임 범위 내
재정	예산	자치단체 부담	국고보조 1/2	주별 자체 부담	자치단체 부담	자치단체 부담	자치단체 부담, 일부 국가지원
	위원회	경찰위원회 경찰위원	지방경찰위원회, 런던경찰 위원회	없음	자치경찰 자문위원회	치안정책위원회, 치안위원회, 지역치안위원회	공안위원회, 지방자치경찰 고문회
	자의 운영 방지	독자적 운영 보장 (간접감독)	내무성(재정· 인사규칙·교육· 정책 등) 지방경찰 위원회	연방의회 주의회	내무장관 감사관, 임명도지사 총괄지휘권	지역조정위원회, 지역안전위원회	시장 책임
	긴급 사태 조치	국내안보부 신설	내무장관 원조 명령권	연방정부 지휘권	도지사 비상조치권	협조	사전 협정
자치경찰 통제							

제 4 장

서울시 특별사법경찰의 제도적 기반과 형성

제1절 특별사법경찰 관련법률 검토

1. 사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률

1) 목적

이 법은 「형사소송법」 제197조에 따라 사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위를 정함을 목적으로 한다.³⁷⁾

2) 제5조 검사장의 지명에 의한 사법경찰관리 분석

이 조항에서 언급되고 있는 지명사무의 권한의 범위를 구분하여 조사하였다. 이 조항의 기본 개념은 ‘다음 각 호에 규정된 자로서 그 소속 관서의 장의 제청에 의하여 그 근무지를 관할하는 지방검찰청검사장이 지명한 자 중 7급 이상의 국가공무원 또는 지방공무원 및 소방위 또는 지방소방위 이상의 소방공무원은 사법경찰관의 직무를, 8급·9급의 국가공무원 또는 지방공무원 및 소방장 또는 지방소방장 이하의 소방공무원은 사법경찰관리의 직무를 수행한다.’라고 되어 있다.

37) 전문개정 2008.6.13

〈표 4-1〉 사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률의 사무구분

제5조 검사장의 지명에 의한 사법경찰관리	국가	광역	자치단체
1. 교도소·소년교도소·구치소 또는 그 지소의 장이 아닌 4급부터 9급 국가공무원	○		
2. 지방고정청에 근무하는 4급부터 9급까지의 국가공무원	○		
3. 소년원 또는 그 분원의 장이나 소년분류심사원 또는 그 지원의 장이 아닌 4급부터 9급까지의 국가공무원	○		
4. 보호감호소·치료감호시설 또는 그 지소의 장이 아닌 4급부터 9급까지의 국가공무원	○		
5. 산림청과 그 소속 기관(산림항공관리소는 제외한다)에 근무하며 산림보호·경영 사무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원	○		
6. 특별시·광역시·도에 근무하며 산림 보호와 국유림 경영 사무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원 또는 지방공무원	○	○	
7. 시·군·구 또는 읍·면에 근무하며 산림 보호 사무에 종사하는 6급부터 9급까지의 국가공무원 및 4급부터 9급까지의 지방공무원	○		○
8. 식품의약품안전청, 특별시·광역시·도 및 시·군·구에 근무하며 식품 단속 사무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원 및 지방공무원	○	○	○
9. 식품의약품안전청, 특별시·광역시·도 및 시·군·구에 근무하며 의약품 단속 사무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원 및 지방공무원	○	○	○
10. 등대에서 근무하며 등대 사무에 종사하는 6급부터 9급까지의 국가공무원	○		
11. 국토해양부와 그 소속 기관에 근무하며 철도공안 사무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원	○		
12. 소방준감이나 지방소방준감 이하의 소방공무원	○	○	○
13. 국립학교에 근무하며 그 학교의 실습림 및 관리림의 보호 사무에 종사하는 6급부터 9급까지의 국가공무원	○		
14. 문화재청과 그 사무소·지구관리사무소와 출장소·현충사관리소·철백의총(七百義塚)관리소·세종대왕유적관리소 또는 특별시·광역시·도 및 시·군·구에 근무하며 문화재의 보호 사무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원 및 지방공무원	○	○	○
15. 「계량에 관한 법률」에 따른 계량검사공무원	○		
16. 「자연공원법」 제34조에 따라 공원관리청에 근무하며 같은 법에 따른 공원 관리 업무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원 및 지방공무원	○	○	○
17. 「관세법」에 따라 관세범(關稅犯)의 조사 업무에 종사하는 세관공무원	○		
18. 「수산업법」에 따른 어업감독 공무원	○		
19. 「광산보안법」에 따른 광산보안관	○		
20. 국가보훈처와 그 소속 기관의 공무원	○		
21. 보건복지가족부, 특별시·광역시·도 및 시·군·구에 근무하며 공중위생 단속 사무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원 및 지방공무원	○	○	○
22. 환경부, 특별시·광역시·도 및 시·군·구에 근무하며 환경 관계 단속 사무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원 및 지방공무원	○	○	○

〈표 계속〉 사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률의 사무구분

제5조 검사장의 지명에 의한 사법경찰관리	국가	광역	자치단체
23. 방송통신위원회, 중앙전파관리소 및 체신청에 근무하며 무선설비·전자파장해기기·전기통신설비·전기통신기자재·감청설비 및 영리목적의 광고성 정보에 관한 단속 사무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원	○		
24. 지방국토관리청·국도관리사무소, 특별시·광역시·도 및 그 산하 건설사업소 또는 도로관리사업소 및 시·군·구에 근무하며 차량운행제한 단속 사무 및 도로시설 관리 사무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원 및 지방공무원	○	○	○
25. 문화체육관광부, 특별시·광역시·도 및 시·군·구에 근무하며 관광지도(觀光指導) 업무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원 및 지방공무원	○	○	○
26. 문화체육관광부, 특별시·광역시·도 및 시·군·구에 근무하며 저작권 침해에 관한 단속 사무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원 및 지방공무원	○	○	○
27. 보건복지가족부, 특별시·광역시·도 및 시·군·구에 근무하며 청소년 보호 업무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원 및 지방공무원	○	○	○
28. 농림수산식품부, 국립농산물품질관리원 및 그 지원, 국립수산물품질검사원 및 그 지원, 특별시·광역시·도 및 시·군·구에 근무하며 「농산물품질관리법」 또는 「수산물품질관리법」에 규정된 원산지 등 표시 또는 유전자변형농수산물 표시에 관한 단속 사무와 「인삼산업법」에 규정된 인삼 및 「양곡관리법」에 규정된 양곡에 관한 단속 사무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원 및 지방공무원	○	○	○
29. 지식경제부, 특별시·광역시·도 및 시·군·구에 근무하며 「대외무역법」에 규정된 원산지 표시에 관한 단속 사무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원 및 지방공무원	○	○	○
30. 지식경제부, 특별시·광역시·도에 근무하며 외화 획득용 원료·기재의 수입 및 사용목적 변경승인 업무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원 및 지방공무원	○	○	
31. 농촌진흥청, 농업과학기술원, 특별시·광역시·도 및 시·군·구에 근무하며 농약 및 비료 단속 사무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원 및 지방공무원	○	○	○
32. 국토해양부, 특별시·광역시·도 및 시·군·구에 근무하며 하천 감시 사무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원 및 지방공무원	○	○	○
33. 국토해양부, 특별시·광역시·도 및 시·군·구에 근무하며 개발제한구역 단속 사무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원 및 지방공무원	○	○	○
34. 농림수산식품부, 국립수의과학검역원과 그 지원, 특별시·광역시·도 및 시·군·구에 근무하며 「가축전염병예방법」에 따라 가축방역관이나 검역관으로 임명된 4급부터 9급까지의 국가공무원 및 지방공무원	○	○	○
35. 시·군·구에 근무하며 무등록자동차정비업, 자동차 무단방치 및 강제보험 미가입 자동차 운행에 관한 단속 사무에 종사하는 5급부터 9급까지의 지방공무원			○
36. 국립식물검역소에 근무하며 「식물방역법」 제3조에 따라 식물방역관으로 임명된 4급부터 9급까지의 국가공무원	○		
37. 국토해양부와 그 소속 기관, 특별시·도 및 시·군·구에 근무하며 해양환경 관련 단속 사무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원 및 지방공무원	○	○	○

현재 순환보직 형태로 근무하는 지방자치단체 공무원들은 주로 단속보다는 주민원업무 등을 우선적으로 수행하기 때문에 수사사건업무를 중심으로 일처리를 하기에는 어려운 상황이라고 할 수 있다. 즉, 시민중심의 행정으로 인해 주민에 대한 친절교육, 고객중심의 서비스를 강화하면서 위생, 환경, 청소년보호 등의 행정단속 업무를 강화하기 위하여 담당공무원들을 특별사법경찰관리로 지명하는 제도운영 방식에 대해서 근본적인 재검토가 필요하다.

〈표 4-2〉 기초자치단체 자치경찰이 담당 가능한 행정경찰사무와 (특별)사법경찰사무

① 현재 기초자치단체에 보유하고 있는 법집행 및 특별사법경찰사무	- 행정경찰사무 : 풍속·공중접객, 보건·위생, 건설·건축, 산림·공원·하천, 환경, 도로·차량 등 관련 50종 - 특별사법경찰사무 : 보건·위생, 교통, 환경, 문화, 경제 등 20여종 - 청원경찰법·경비업법상 일정범위 경비사무
② 현 경찰사무 중 자치경찰이 국가경찰과 병행하여 수행 가능한 사무	- 방법진단·순찰, 방법시설·기기 운영, 주민협력방법, 안전사고 예방, 미아가출인·주취자 보호조치 등 생활안정활동 - 아동·여성·청소년 등 사회적 약자 보호 - 통고처분 또는 과태료 대상 생활질서사범 단속 - 교통시설 관리, 교통안전 지도, 교통사고 예방, 교통소통 유지 - 지역행사·시설경비
③ 현 경찰사무 중 자치경찰이 전담 수행할 수 있도록 이양 가능한 사무	- 정신착란자·행려병자·노숙자 등 구호기관 인계대상 보호조치 - 어린이 보호구역 지정·관리, 어린이 교통공원 조성·관리, 어린이 통학버스 신고필증 교부, 보행자 전용도로 설치 - 소규모 지역행사·혼잡 경비, 지역 공공시설 경비 등
④ 특별지방행정기관 정비시 자치경찰에 통합 가능한 사무	- 환경사범, 식품·의약사범, 산림훼손사범, 경제질서사범 단속 및 처리

자료 : 우리나라 특별사법경찰제도의 개선방안 연구, P.186

현재의 상황을 살펴보면 특별사법경찰 공무원이 수사 전문성 결여 등으로 인하여 업무를 제대로 이행되지 못하는 실정인데, 이러한 상황에서 수사전문성이 부족한 행정공무원 중심으로만 운영될 경우 국가경찰과 지방자치단체의 특별사법경찰 공무원 및 자치경찰 인력 등의 상호 간 업무 중첩과 전문성 결여, 상호협력체계 부재 등으로 인해 시민생활에 직접적인 영향을 미치는 불량식품 판매 등 행정사범 단속과 처벌에 있어서 상당한 업무 차질이 우려될 소지가 있다(안영훈, 2005).

이에 현재 서울시에서 운영하고 있는 특별사법경찰지원과의 수사전담특사 경 제도를 적극 활용하여 수사전문성을 확보하고 나아가 이들을 통해 기존 자 치구 특별사법경찰과의 업무연계 및 수사활동 협력 등을 적극적으로 검토하여 행정업무 처리와 수사활동을 보다 효율적으로 할 수 있는 기반을 마련해야 할 것이다.

3) 지방자치단체 특별사법경찰 직무현황

〈표 4-3〉 지방자치단체 특별사법경찰 직무현황 근거법령

직무 분야	단속 근거법령	단속권한	비 고
산림보호·국유림경영	○산림관리법 제47조 ○산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제67조	시·도지사 구 청 장	산림, 임산물, 임목 벌채 등
식품단속	○식품위생법 제17조, 건강기능식품에 관한 법률 제20조 ※ 보건범죄 단속에 관한 특별조치법으로 가중처벌	시·도지사 구 청 장	식품위생관리 등
농수산물원산지표시 및 인삼·양곡 단속	○농산물품질관리법 제18조, 수산물품질관리법 제46조 ○인삼산업법 제29조, 양곡관리법 제27조	시·도지사 구 청 장	농·수산물원산지표시 위반, 미신고 인삼·양곡 판매 등
대외무역법상 원산지표시단속	○대외무역법 제33조	시·도지사 구 청 장	원산지 표시 등 위반
외화획득용 원료·기재수입 및 변경승인	○대외무역법 제16조 내지 제17조	시·도지사	수입 대용 외화획득 미이행, 목적외 원료 수입 등
공중위생단속	○공중위생관리법 제9조	시·도지사 구 청 장	위생지도 개선명령 등 위반
의약품단속	○약사법 제69조 ※ 보건범죄 단속에 관한 특별조치법으로 가중처벌	시·도지사 구 청 장	약국, 의료기관 개설자, 의약품 판매업자 등 관리
환경단속	○대기환경보전법, 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률, 유해화학물질관리법, 폐기물관리법, 먹는물관리법, 건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률 등 31개 법률	시·도지사 구 청 장	환경보전위반 등
청소년보호업무	○청소년 보호법 제35조	구 청 장	청소년유해매체물·약물, 청소년유해업소 고용위반 등
저작권 침해 단속	○저작권법 제133조	시·도지사 구 청 장	불법복제물 유통 등
공원관리	○자연공원법 제34조	시·도지사 구 청 장	자연공원에서 발생하는 현행법
계량업무	○계량에 관한 법률 제34조	시·도지사 구 청 장	계량기제작업 등의 등록 등 위반
차량운행제한단속 및 도로시설관리	○도로법 제74조	시·도지사 구 청 장	과적운행 단속, 도로시설물 훼손 등

〈표 계속〉 지방자치단체 특별사법경찰 직무현황 근거법령

직무 분야	단속 근거법령	단속권한	비 고
농약·비료단속	○ 농약관리법 제24조 ○ 비료관리법 제24조	시·도지사 구 청 장	불법농약판매 등
하천감시	○ 하천법 제69조	시·도지사 구 청 장	불법 하천부속물 점용 유사사용, 토지점용 등
가축방역·검역	○ 가축전염병예방법 제7조, 제30조	시·도지사 구 청 장	가축전염병 예방
문화재보호	○ 문화재보호법 제101조 내지 제114조	시·도지사 구 청 장	문화재 무자격자 수리 등
관광지도사무	○ 관광진흥법 제78조	시·도지사 구 청 장	무허가 영업, 유기기구 무단 설치·안전성 미검사 등
자동차의무이행 관련 단속	○ 자동차손해배상보장법 제7조, 제42조 ○ 자동차관리법 제72조, 제85조	구 청 장	의무보험 미가입, 자동차 무단방치 등
소방에 관한업무	○ 소방기본법 제50조 내지 제55조 ○ 소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률 제46조 ○ 소방시설공사업법 제31조 ○ 위험물안전관리법 제22조	소방방재 본부장 소방서장	소방자동차 운행 방해 등

〈표 4-3〉에서 규정하고 있는 특별사법경찰 지명직무 중에서 현재 서울시는 서울 중앙지방검찰청 검사장으로부터 식품위생, 환경, 보건, 원산지표시, 청소년보호에 한해서 그 직무에 대한 지명을 받아 권한을 행사하고 있다.

〈표 4-4〉 서울시 특별사법경찰 지명직무

분야	관련법령
식품위생	식품위생법, 건강기능식품 법률, 보건범죄단속 특별조치법
환경	대기환경보전법, 수질 및 수생태계보전법률, 폐기물관리법 등
보건	공중위생관리법, 약사법, 보건범죄단속 특별조치법
원산지 표시	농산물품질관리법, 수산물품질관리법
청소년 보호	청소년보호법

시민고객의 생명과 안전위협 및 불편요인을 해소코자 행정기관에서 지속적으로 추진 중인 행정법규 위반행위에 대하여 사법경찰권 부여를 통하여 단속의 실효성을 실질적으로 확보할 수 있는 사무를 대상으로 관계법 개정을 건의하고 있다. 그 주요 대상 사무는 다음과 같다.

- ① 행정기관 단속권한으로는 고발 및 사법조치를 위한 적발, 채증활동이 곤란한 사무
- ② 단속대상 방해로 사법경찰권을 보유한 일반경찰의 지속 단속지원이 필요한 사무
- ③ 사법경찰권을 활용, 현장에서 위법행위 제재를 통해 실효성 확보가 가능한 사무
- ④ 기타 특별사법경찰 직무 지정목적에 부합토록 직무범위의 추가가 필요한 사무

2010년 현재 5개 직무 이외에 특사경 신분을 활용하여 단속이 시급한 분야에 대한 지원활동이 필요한 것으로 나타나고 있다. 이에 대상법률인 ‘사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무 범위에 관한 법률’을 개정하고자 새로 반영해야 할 요구 6건이 상정되어 있는 상태이다.

〈표 4-5〉 신규 반영 대상사무

단속 사무명	직무범위(해당법률에서 정한 범죄)	주관 부서
① 대부업 단속	대부업의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률	금융도시담당관
② 여객·화물 자동차 운수사업 단속	여객·화물 자동차운수사업법	교통지도담당관
③ 게임제공업(PC방) 단속	게임산업 진흥에 관한 법률	문화산업담당관
④ 비디오물시청제공업(비디오방) 단속	영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률	
⑤ 노래연습장업(노래방) 단속	음악산업 진흥에 관한 법률	
⑥ 무허가건축물 단속	건축법 중 무허가건축행위에 관한 범죄	건축과

〈표 4-6〉 직무범위 추가 요구

단속사무명	직무범위	주관 부서
식품위생 단속	현행 : 식품위생법, 건강기능식품에 관한 법률에 규정된 범죄, 보건범죄단속에 관한 특별조치법 중 식품위생에 관한 범죄 추가 : 축산물가공처리법, 수산물품질관리법 범죄	위생과 식품안전과 특별사법경찰지원과

2. 경찰법

이 법은 국가경찰의 민주적인 관리·운영과 효율적인 임무수행을 위하여 국가경찰의 기본조직 및 직무범위, 기타 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다(제1조 목적).

국가경찰의 조직(제2조 <개정 2006.7.19>)을 살펴보면 ① 치안에 관한 사무를 관장하게 하기 위하여 행정안전부장관소속하에 경찰청을 둔다고 되어 있으며<개정 1996.8.8, 2004.12.23, 2008.2.29>, ② 경찰청의 사무를 지역적으로 분담 수행하게 하기 위하여 특별시장·광역시장 및 도지사(이하 시·도지사라 한다)소속하에 지방경찰청을, 지방경찰청장소속하에 경찰서를 둔다고 되어 있다<개정 1997.12.13>.

1) 경찰위원회

경찰위원회는 경찰행정에 관하여 제9조 제1항 각 호에서 정한 사항을 심의·의결하기 위하여 행정자치부에 경찰위원회를 두고 있다. 이 위원회는 경찰의 주요 정책 및 국가경찰업무발전에 관한 사항을 의결하는 주요 기관으로서 전반적인 사안을 관할하고 있다.

주요사항	내 용
구성	제5조 제2항 : 위원장 1인, 7인의 위원(5인 : 비상임, 1인 : 상임, 정무직)
임명	제6조 제1항 : 행정안전부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명
임기 및 신분보장	제7조 제1항 : 임기 3년, 연임 불가. 국가공무원법 제60조 및 제65조의 규정 준용
심의·의결사항	제9조 (위원회의 심의·의결사항) ①다음 각 호의 사항은 위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다. <개정 2004.12.23, 2006.7.19, 2008.2.29> 1. 국가경찰의 인사·예산·장비·통신 등에 관한 주요정책 및 국가경찰업무발전에 관한 사항 2. 인권보호와 관련되는 국가경찰의 운영·개선에 관한 사항 3. 국가경찰 임무외의 다른 국가기관으로부터의 업무협조요청에 관한 사항 4. 제주특별자치도의 자치경찰에 대한 국가경찰의 지원·협조 및 협약체결의 조정 등에 관한 주요 정책사항 5. 기타 행정안전부장관 및 경찰청장이 중요하다고 인정하여 위원회에 부의한 사항 ②행정안전부장관은 제1항의 규정에 의하여 심의·의결된 내용이 부적정하다고 판단될 때에는 재의를 요구할 수 있다. <개정 2004.12.23, 2008.2.29>
운영	위원회 사무는 경찰청에서 수행 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결 이 법에 규정된 것 외에 위원회의 운영 및 제9조제1항 각 호에서 정한 심의·의결사항의 구체적 범위, 재의요구 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 규정

2) 경찰청

경찰청과 관련하여 경찰법 제11조 ‘경찰청장’부터 제13조 ‘하부조직’까지 그 내용을 규정하고 있다.

주요사항		내 용
경찰청장	임명	제11조 제2항 : 경찰청장은 경찰위원회의 동의를 얻어 행정안전부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다. 이 경우 국회의 인사청문을 거쳐야 한다. <개정 2003.2.4, 2003.12.31, 2008.2.29>
	임기	제11조 제5항 : 경찰청장의 임기는 2년으로 하고, 중임할 수 없다. <신설 2003.12.31>
	해임	제11조 제6항 : 경찰청장이 그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 국회는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다. <신설 2003.12.31>
차장	대행	제12조 제2항 : 차장은 경찰청장을 보좌하며, 경찰청장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다. <개정 2004.12.23>
하부조직	구성	제13조 제1항 : 경찰청의 하부조직은 국 또는 부 및 과로 한다.
	담당 관제	제13조 제2항 : 경찰청장·차장·국장 또는 부장 밑에 정책의 기획이나 계획의 입안 및 연구 조사를 통하여 그를 직접 보좌하는 담당관을 둘 수 있다.
	운영	제13조 제3항 : 경찰청의 하부조직의 명칭 및 분장사무와 공무원의 정원은 「정부조직법」 제2조제4항 및 제5항의 규정을 준용하여 대통령령 또는 행정안전부령으로 정한다. <개정 1998.2.28, 2006.7.19, 2008.2.29>

3) 지방경찰

지방경찰과 관련하여서는 경찰법 제14조 ‘지방경찰청장’부터 제18조 ‘직제’까지 관련 내용을 규정하여 지방경찰청과 관련한 기본 내용을 규정하고 있다.

주요사항		내 용
지방 경찰청장	사무	제14조 제2항 : 지방경찰청장은 경찰청장의 지휘·감독을 받아 관할구역안의 국가경찰사무를 관장하고 소속공무원 및 소속국가경찰기관의 장을 지휘·감독한다. <개정 2006.7.19>
치안행정 협의회	사무	제16조 제1항 : 지방행정과 치안행정의 업무조정, 그 밖의 필요한 사항을 협의·조정하기 위하여 시·도지사(제주특별자치도지사를 제외한다) 소속하에 치안행정협의회를 둔다. <개정 2006.7.19>
경찰서장	사무	제17조 제2항 : 경찰서장은 지방경찰청장의 지휘·감독을 받아 관할구역안의 소관사무를 관장하고 소속공무원을 지휘·감독한다.
	조직 구조	제17조 제3항 : 경찰서장소속하에 지구대 또는 파출소를 두고, 그 설치기준은 치안수요·교통·지리 등 관할구역의 특성을 고려하여 행정안전부령으로 정한다. 다만, 필요한 경우에는 출장소를 둘 수 있다. <개정 2004.12.23, 2008.2.29>

4) 국가경찰공무원

경찰법 제6장에서는 국가경찰공무원에 대하여 제23조, 제24조를 통해 계급, 신분, 직무수행과 관련한 제반 사항들을 규정하고 있다.

주요사항		내 용
국가경찰 공무원	계급	제23조 제1항 : 국가경찰공무원의 계급은 치안총감 · 치안정감 · 치안감 · 경무관 · 총경 · 경정 · 경감 · 경위 · 경사 · 경장 · 순경으로 한다. <개정 2006.7.19>
	신분	제23조 제2항 : 국가경찰공무원의 임용 · 교육훈련 · 복무 · 신분보장 등에 관하여는 따로 법률로 정한다. <개정 2006.7.19>
	직무 수행	제24조 제1항 : 국가경찰공무원은 상관의 지휘 · 감독을 받아 직무를 수행하고, 그 직무수행에 관하여 서로 협력하여야 한다. <개정 2006.7.19>

5) 비상사태 시의 특별조치(신설 2006.7.19)

경찰법 제25조는 비상사태 시 자치경찰에 대한 지휘 · 명령에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다. 이는 제주특별자치도의 자치경찰에 대한 내용이 주를 이루고 있다. 이는 비상사태라는 상황에서는 중앙이 자치경찰을 통제하는 경우를 상정하고 있는 특수한 조항이라고 볼 수 있다.

주요사항		내 용
경찰청장의 통제	제25조 제1항 :	경찰청장은 전시 · 사변, 천재 · 지변, 그 밖에 이에 준하는 국가비상사태, 대규모의 테러 또는 소요사태가 발생하였거나 발생할 우려가 있어 전국적인 치안유지를 위하여 긴급한 조치가 필요하다고 인정할 만한 충분한 사유가 있는 경우에는 제2항의 규정에 따라 제주특별자치도의 자치경찰공무원(이하 "자치경찰공무원"이라 한다)을 직접 지휘 · 명령할 수 있다. 다만, 제주특별자치도 지역 단위의 치안유지를 위한 경우에는 제주특별자치도지방경찰청장이 지휘 · 명령할 수 있다.
제주특별자치도 지사에 대한 통보	제25조 제2항 :	경찰청장 또는 제주특별자치도지방경찰청장은 제1항의 규정에 따른 조치가 필요한 경우에는 미리 제주특별자치도지사에게 자치경찰공무원을 직접 지휘 · 명령하고자 하는 사유 및 내용 등을 적시하여 통보하여야 한다. 이 경우 제주특별자치도지사는 정당한 사유가 없는 한, 즉시 소속 자치경찰공무원에 대하여 경찰청장 또는 제주특별자치도지방경찰청장의 지휘 · 명령을 받을 것을 명하여야 한다.
치안행정위원회에 보고	제25조 제3항 :	경찰청장 또는 제주특별자치도지방경찰청장이 제1항의 규정에 따라 지휘 · 명령권을 인수한 경우에는 경찰청장은 경찰위원회에 즉시 보고하여야 하고, 제주특별자치도지방경찰청장은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제113조의 규정에 따른 관할 치안행정위원회에 즉시 통보하여야 한다.
경찰공무원의 지휘·명령	제25조 제6항 :	제1항 및 제2항의 규정에 따라 제주특별자치도의 자치경찰공무원이 경찰청장 또는 제주특별자치도지방경찰청장의 지휘 · 명령을 받는 경우 그 지휘 · 명령의 범위 안에서는 국가경찰공무원으로 본다.[본조신설 2006.7.19]

3. 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법

경찰법은 2006년 7월 19일에 새로 개정되면서 제3조의 경찰의 임무라는 조항에서 경찰법의 주체가 되는 ‘경찰’을 ‘국가경찰’이라는 명칭으로 변경하였다.³⁸⁾ 이는 우리나라 경찰조직이 ‘국가경찰’과 또 다른 조직인 ‘자치경찰’로 나누어지고 그 임무도 서로 다르다는 것을 은연중에 암시하는 것이다. 아직 지방자치경찰에 대한 구체적인 법률안은 국회를 통과하지 못했지만, 언젠가 전국적으로 시행될 예정인 자치경찰에게 주어질 임무는 개정된 경찰법이 보여주듯이 국가경찰과는 어느 정도 차이가 있음을 예상할 수 있다(황정익, 2007).

우리나라의 경우 현재 같은 국토이지만 제주도는 지역적, 역사적, 인문적 특성을 살리기 위하여 고도의 자율성이 주어지는 특별자치도로 국내에서 최초로 2006년 7월 1일에 출범하게 되었다. 제주특별자치도의 출범과 동시에 국가경찰제도와는 별도로 자치경찰제도가 현재 시행되고 있는데 그 설치근거가 되는 법률은 제주도의 헌법이라고 할 수 있는 ‘제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법(이하 제특별법으로 약칭)’이다.

이 법은 종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.

이 연구에서는 해당 특별법의 ‘제11장 자치경찰’의 내용을 중점적으로 분석하였다.

38) 경찰법 제3조(국가경찰의 임무) : 국가경찰은 국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속, 기타 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 한다.

1) 자치경찰의 조직과 사무

제주특별법 제106조부터 제110조까지는 자치경찰기구의 설치, 자치경찰단장의 임명, 사무, 자치경찰기구, 국가경찰과의 협약체결에 관한 내용을 규정하고 있다.

주요사항	내 용
자치경찰기구의 설치	제106조 제1항 : 제108조의 규정에 의한 자치경찰사무를 처리하기 위하여 제주자치도에 자치경찰단을 둔다. 제106조 제2항 : 자치경찰단의 조직 및 자치경찰공무원의 정원 등에 관한 사항은 도조례로 정한다.
자치경찰단장의 임명	제107조 제1항 : 자치경찰단장은 도지사가 임명하며, 도지사의 지휘·감독을 받는다. 제107조 제2항 : 자치경찰단장은 자치총경으로 보한다. 다만, 도지사는 필요하다고 인정하는 경우에는 개방형직위로 지정하여 운영할 수 있다.
사무	제108조 1. 주민의 생활안전활동에 관한 사무 가. 생활안전을 위한 순찰 및 시설 운영 나. 주민참여 범범활동의 지원 및 지도 다. 안전사고 및 재해재난 등으로부터의 주민보호 라. 아동·청소년·노인·여성 등 사회적 보호가 필요한 자에 대한 보호 및 가정·학교 폭력 등의 예방 마. 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속 2. 지역교통활동에 관한 사무 가. 교통안전 및 교통소통에 관한 사무 나. 교통법규위반 지도·단속 다. 주민참여 지역교통활동의 지원 및 지도 3. 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무 4. 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무
자치경찰기구	제109조 제1항 : 자치경찰단의 자치경찰사무의 집행을 담당하기 위하여 도조례가 정하는 바에 따라 행정 시에 그 업무를 담당할 보조기관(이하 "자치경찰대"라 한다)을 설치한다. 제109조 제1항 : 자치경찰대의 조직 및 자치경찰공무원의 정원 등에 관한 사항은 도조례로 정한다. 제109조 제1항 : ③자치경찰대장은 자치경정 또는 자치경감으로 보하되, 도지사가 임명한다.
국가경찰과의 협약체결	제110조 제1항 : 제108조의 규정에 불구하고 동항 제1호 내지 제3호의 사무를 처리함에 있어서 국가경찰과 자치경찰 간의 사무분담 및 사무수행방법은 도지사와 제주자치도지방경찰청장이 협약으로 정하고 이를 공표하여야 한다. 이 경우 도지사는 미리 제113조의 규정에 의한 치안행정위원회(이하 "치안행정위원회"라 한다)의 의견을 들어야 한다. 제110조 제2항 : 도지사와 제주자치도지방경찰청장은 제1항의 규정에 의한 협약체결에 관한 권한을 각각 행정시장과 경찰서장에게 위임할 수 있다. 제110조 제3항 : 제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 협약을 체결함에 있어 협약당사자가 의견을 달리하여 협약이 체결되지 아니하는 경우에는 협약당사자의 신청에 의하여 「경찰법」 제5조의 규정에 의한 경찰위원회(이하 "경찰위원회"라 한다)의 심의·의결을 거쳐 행정안전부장관이 조정한다. 다만, 협약이 체결되지 아니하는 상태가 지속되어 공익을 현저히 저해하여 조속한 조정이 필요하다고 인정되는 경우에는 협약당사자의 신청이 없는 때에도 경찰위원회의 심의·의결을 거쳐 행정안전부장관이 이를 조정할 수 있다. (개정 2008.2.29)

이 법의 제108조에 규정된 제주형 자치경찰의 세 가지 사무를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(황정익, 2007).

첫째, 주민의 생활안전 활동에 관한 사무를 담당한다. 여기에는 순찰업무를 비롯하여 방범활동도 포함된다. 물론 순찰과 방범활동 과정에서 절도나 강도, 폭력과 같은 일반적인 강력범죄를 인지하게 되어 체포 등의 조치를 하여도 당연히 생활안전 활동에 포함될 여지가 있다.

둘째, 지역교통 활동에 관한 사무를 담당한다. 또한 교통법규위반에 대한 단속도 주요 업무이므로 일부 도로교통법상의 위반행위나 도로법위반범죄에 대해서 관할권을 갖는다.

셋째, 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무를 담당한다.

이러한 세 가지 사무를 처리할 때에는 자치경찰과 국가경찰 사이의 사무분담이나 사무수행방법에 대해서 도지사와 제주자치도지방경찰청장이 서로 협약을 맺어야 하며 도지사는 협약을 맺기 전에 미리 치안행정위원회의 의견을 듣도록 되어 있다.³⁹⁾ 2006년 12월 19일에 제주자치경찰은 국가경찰과 실질적인 업무협약을 체결하여 상호 중복업무를 최소화하고 제주의 지역적 특성을 보다 더 세밀하게 업무에 반영할 수 있게 되었다.

2) 자치경찰활동의 목표·평가 및 운영

제주특별법 제111조, 제112조는 제주도 자치경찰활동의 목표·평가 및 운영과 관련하여 규정하고 있다.

39) 제주특별법 제110조 참조. 만일 당사자의 의견 차이로 협약이 체결되지 않으면 경찰위원회의 심의, 의결을 거쳐 행정자치부장관이 조정한다.

주요사항	내 용
자치경찰 활동의 목표 설정 및 평가	제111조 제1항 : 도지사는 매년 치안행정위원회의 의견을 들어 자치경찰활동의 목표를 수립하고 공표하여야 한다. 제111조 제2항 : 도지사는 제1항의 규정에 의한 목표를 기준으로 매년 자치경찰활동을 평가하고 치안행정위원회의 의견을 들어 그 결과를 공표하여야 한다.
자치경찰의 운영	제112조 제1항 : 도지사는 자치경찰의 조직 및 규모의 적정화와 운영의 합리화를 위하여 인력 및 장비 등의 운용계획을 수립하여야 한다. 제112조 제1항 : 도지사는 자치경찰사무의 처리에 필요한 사무소, 무기고 등의 시설물을 갖추어야 하고, 국가경찰과 항시 긴밀한 연락체계를 유지하여야 하며, 이를 위하여 유·무선 통신망 등의 설비를 갖추어야 한다.

3) 치안행정위원회

제주자치경찰의 경우에도 경찰청과 유사하게 치안행정위원회를 설치하여 제주자치도 치안행정 업무의 심의와 의결을 담당하도록 하고 있다.

주요사항	내 용
치안행정위원회의 설치 및 기능	제113조 제1항 : 제주자치도의 지방행정과 치안행정의 업무 협조 및 제2항 각 호의 사항의 심의·의결을 위하여 도지사 소속하에 치안행정위원회를 둔다. 제113조 제2항 : 치안행정위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다. 1. 제110조제1항의 규정에 의한 국가경찰과 자치경찰 간 사무분담 및 사무수행방법에 관한 사항 2. 제111조의 규정에 의한 자치경찰활동에 관한 목표의 수립 및 평가에 관한 사항 3. 자치경찰의 운영에 대한 지원에 관한 사항 4. 그 밖에 자치경찰의 운영에 관하여 치안행정위원회의 위원장이 부의하는 사항
치안행정위원회의 구성	제114조 제1항 : 치안행정위원회는 위원장 1인과 당연직 위원 2인을 포함한 11인의 위원으로 구성하며, 위원장은 당연직 위원이 아닌 위원 중에서 호선한다.

4) 자치경찰의 직무수행

직무수행 중에 범죄를 발견한 경우에는 이 법 제117조에 의하여 자치경찰대나 자치경찰단을 거쳐 국가경찰인 제주경찰청이나 경찰서, 해양경찰서 등에 통보하고 사무를 인계해야 한다. 이는 일반인이 범죄를 발견하고 신고하는 것과 다를 것이 없는 형편이지만 피의자 입장에서는 현장에서 체포된 후 자치경찰대 또는 자치경찰단, 국가경찰, 검찰, 법원의 순서로 한 가지 단계가 더 추가된 것에 불가하다고 볼 수 있다.

주요사항	내 용
경찰관직무집행법의 준용	제115조 제1항 : 자치경찰공무원이 자치경찰사무를 수행함에 있어서는 「경찰관직무집행법」 제3조(불심검문)·제4조(보호조치등)·제5조(위험발생의 방지)·제6조(범죄의 예방과 제지)·제7조(위험방지를 위한 출입)·제10조(경찰장비의 사용 등)·제10조의2(경찰장구의 사용)·제10조의3(분사기 등의 사용)·제10조의4(무기의 사용)·제11조(사용등록의 보관) 및 제12조(벌칙)의 규정을 준용한다.
범죄의 발견 시 조치	제117조 제1항 : 자치경찰공무원이 직무수행 중에 범죄를 발견한 경우에는 범죄의 내용 또는 증거물 등을 소속 자치경찰단장 또는 자치경찰대장을 거쳐 즉시 제주자치도지방경찰청장 또는 경찰서장(해양경찰서장을 포함한다)에게 통보하고 그 사무를 인계하여야 한다. 다만, 제108조제4호의 직무에 속하는 범죄와 「경범죄처벌법」 제6조, 「도로교통법」 제163조 및 「자전거이용활성화에 관한 법률」 제27조의 규정에 의한 통고처분의 대상이 되는 범죄행위의 경우에는 그러하지 아니하다. 제117조 제2항 : 자치경찰공무원이 현행범인을 발견하여 현장에서 체포한 경우에는 즉시 국가경찰공무원에게 인도하여야 한다. 다만, 제108조제4호의 직무에 속하는 범죄의 현행범인의 경우에는 그러하지 아니하다.

현행범을 체포한 경우에도 이 법의 제117조 제2항에 의해 즉시 국가경찰공무원에게 인도해야 한다. 이 경우 자치경찰이 ‘경찰’이라고 할 수 있는 신분임에도 불구하고 일반인이 현행범을 체포하는 경우(형사소송법 제213조 제1항)와 조금도 다를 것이 없다고 할 수 있다. 단지 차이점이 있다면 자치경찰은 일반인과 달리 현행범에게 미란다 고지⁴⁰⁾를 해야 한다는 것인데, 수사를 하는 것도 아니고 즉시 국가경찰에 인도될 현행범에게 굳이 변호사선임권 등을 고지해야 하는 문제가 있다(황정익, 2007).

40) 미란다 원칙이란 1966년에 선고된 미국 미란다 판결(Miranda v. Arizona 384 U.S. 436)에서 선언된 것으로 피의자가 변호사 선임의 권리와 묵비권 행사의 권리, 모든 발언이 법정에서 불리하게 작용할 수 있다는 것을 피의자(용의자)가 충분히 고지받아야 하며, 이것이 고지되지 않은 상태에서 이루어진 자백은 배제된다는 원칙이다. 비록 강력범죄 피의자라 하더라도 재판 과정에서 미란다 원칙이 규정한 피의자 권리가 고지되지 않은 채 체포된 사실이 드러나면 범인에 씌워진 모든 혐의가 무효가 되는 강력한 인권보호 장치로 우리나라에는 97년 1월 도입되었다. 미란다는 원칙은 다음과 같이 총 3가지이다.

- 피의자는 묵비권을 행사할 수 있다.
- 피의자의 모든 발언이 법정에서 불리하게 작용할 수 있다.
- 피의자는 변호인을 선임할 권리가 있다.

현재 우리나라 헌법 제12조 제5항에 ‘누구든지 체포 또는 구속의 이유와 변호인의 조력을 받을 권리가 있음을 고지받지 아니하고는 체포 또는 구속을 당하지 아니한다.’라고 규정하고 있다. 실제로 이를 어기고 체포 또는 구속한 경우에는 이로 인해 얻어진 증거를 유효를 판단하는 자료로 사용할 수 없게 된다.

반면에 국가지정문화재가 있는 구역이나 자연공원법상의 지역에서 발생하는 경범죄처벌법상의 경미범죄는 제주자치경찰이 전적으로 관할권을 가지고 있다.

5) 경찰상호 간의 관계

제주특별법 제6절 경찰상호 간의 관계의 경우 국가경찰과 자치경찰의 상호 협조에 관한 사항들을 규정하고 있으며, 경찰통계와 관련해서는 제주자치도지방경찰청장에게 통보하도록 규정하고 있다.

주요사항	내 용
국가경찰과 자치경찰의 상호협조	제119조 제1항 : 국가경찰과 자치경찰은 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 맞는 치안 서비스를 제공하기 위하여 자치경찰사무의 범위안에서 필요한 정보와 기술을 제공하는 등 상호 협조하여야 한다. 제19조 제2항 : 국가경찰과 자치경찰은 직무수행을 위하여 필요한 범위 안에서 유·무선의 통신망과 시설물을 상호 이용할 수 있다. 제119조 제3항 : 도지사와 제주자치도지방경찰청장은 경찰인력 및 장비 등의 효율적인 운영을 위하여 경찰인력 및 장비 등의 운영상황 및 계획을 상호 통보하여야 한다. 이 경우 통보절차 및 방법 등에 관한 사항은 도조례로 정하되, 제주자치도지방경찰청장의 의견을 들어야 한다.
경찰통계	제120조 : 도지사는 당해 관할구역에서의 단속현황, 경찰장비보유현황, 그 밖의 통계자료를 제주자치도지방경찰청장에게 통보하여야 한다.

6) 자치경찰에 대한 지원 및 감독

제주특별법 제122조부터 124조에는 자치경찰에 대한 지원 및 감독과 관련한 사항을 규정하고 있다. 재정의 경우는 국가에서 일정부분 경비를 지원할 수 있도록 규정하고 있으며, 자치경찰사무와 관련하여 시정사항이 발생했을 때 중앙 경찰위원회의 의견을 듣도록 규정하고 있다.

주요사항	내 용
재정지원	제122조 : 국가는 제주자치도가 자치경찰을 설치·운영하는데 필요한 경비를 지원할 수 있다.
시정명령 등	제123조 제1항 : ①행정안전부장관은 자치경찰사무와 관련하여 「지방자치법」 제169조의 규정에 의한 시정명령을 하고자 하는 때에는 미리 경찰위원회의 의견을 들어야 한다. <개정 2007.5.11, 2008.2.29> 제123조 제2항 : 행정안전부장관은 자치경찰사무와 관련한 도의회의 의결에 대하여 「지방자치법」 제172조의 규정에 의한 재의를 요구하고자 하는 때에는 미리 경찰위원회의 의견을 들어야 한다. <개정 2007.5.11, 2008.2.29>

7) 자치경찰공무원

자치경찰공무원과 관련해서는 제125조에서 제137조까지 계급구분, 임용권자, 자치경찰공무원인사위원회의 설치, 자치경찰인사위원회의 기능, 신규임용, 국가경찰공무원과 자치경찰공무원 간의 인사교류, 승진, 근속승진, 시험실시기관 및 응시자격, 교육훈련, 직권면직, 정년, 징계와 관련한 내용을 규정하고 있다.

주요사항	내 용
임용권자	제126조 : 도지사는 소속 자치경찰공무원의 임명·휴직·면직과 징계를 행하는 권한을 가진다.
국가경찰공무원과 자치경찰공무원 간의 인사교류 등	제130조 제1항 : 경찰청장과 도지사는 자치경찰공무원의 능력을 발전시키고 국가경찰사무와 자치경찰사무의 연계성을 높이기 위하여 국가경찰과 자치경찰 간 또는 다른 지방자치단체의 자치경찰 상호 간에 긴밀한 인사교류가 될 수 있도록 노력하여야 한다. 제130조 제2항 : ②도지사는 제1항의 규정에 의한 인사교류를 함에 있어서 매년 소속 자치경찰 공무원 정원의 100분의 5의 범위 안에서 국가경찰 또는 소속을 달리하는 자치경찰조직에 근무할 수 있도록 해당임용권자와 협의를 거쳐 인사교류를 하여야 한다. 제130조 제3항 : ③제2항의 규정에 의한 인사교류의 기준·방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다. 이 경우 제주자치도지방경찰청장의 의견을 들어야 한다.

8) 소결

제주특별법 제108조 제주경찰의 사무에 관한 규정을 살펴보면, 자치경찰은 주민의 생활안전 활동에 관한 사무, 지역교통 활동에 관한 사무, 공공시설 등의 지역경비에 관한 사무 등을 담당하고 있다. 그런데 경찰법상의 국가경찰의

임무와 비교하여 제주자치경찰은 경찰이면서도 일반적인 범죄수사 업무를 고유의 임무로 규정하고 있지 않다는 점이 가장 큰 특징이다. 형법상의 범죄가 아닌 일부 질서위반행위에 대해서는 행정제재나 지도, 단속할 권한은 있으나 일반적인 범죄에 대한 법집행권이 없다는 점은 제주자치경찰이 경찰기능을 수행하기에 한계가 있음을 보여주고 있다.

제2절 서울시 특별사법경찰 형성

1. 서울시 특별사법경찰의 설립배경 및 추진경과

서울시는 시민에게 불편, 불안, 불쾌감을 주는 불법·무질서 행위에 대하여 적극적으로 대응하고 「살기 좋고 안전한 도시, 서울」을 실현하기 위해 행정공무원에게 사법경찰권을 부여하는 특사경 제도의 활성화 방안을 강구하게 되었다.

특사경 제도 도입 초기에는 소방 143명, 도로시설 18명, 위생 7명, 환경 5명 등 총 173명의 서울시 특별사법경찰과 교통 141명, 위생 61명, 환경 47명, 공원녹지 외 68명 등 총 317명의 25개 자치구의 특별사법경찰이 업무를 수행하였다.

그러나 서울시와 자치구에 근무하는 특별사법경찰이 수사권을 부여받았음에도 실무교육 및 활동요건 미흡 등으로 적발한 법규 위반사례를 수사하지 못하고 검찰·경찰 고발에 그치는 일이 많았다. 이로 인해 특사경 제도가 실효성이 없다는 지적이 일어 범죄행위 적발과 수사 활동의 실질적 수행 등 효율적인 운영방안을 모색하게 되었다. 이에 서울시와 25개 자치구가 공동 협력하여⁴¹⁾, 단속 및 수사전담 ‘특사경’ 조직 창설을 합의하게 되었다.

41) 서울시는 운영 및 경비를 부담하고, 25개 자치구는 인력파견과 근무공간을 확보하도록 함.

이후 식품·위생·보건·환경업무 등 행정 분야의 전문성을 보유한 4~9급 공무원에게 관련 분야 단속활동과 함께 위법사항을 적발하면 감사의 지휘를 받아 직접 수사하여 사건을 검찰에 송치토록 하는 수사권을 부여, 행정의 전문성과 실효성을 확보할 수 있도록 하였다. 이를 위해 서울시 특별사법경찰지원과가 2008년 1월 1일에 2개 팀으로 발족하여 특별사법경찰 업무 총괄기획, 분야별 단속계획 수립, 자치구 특별사법경찰 업무 통합관리 및 수사업무 총괄 관리 등의 사무를 분장받아서 직무를 수행하고 있다.

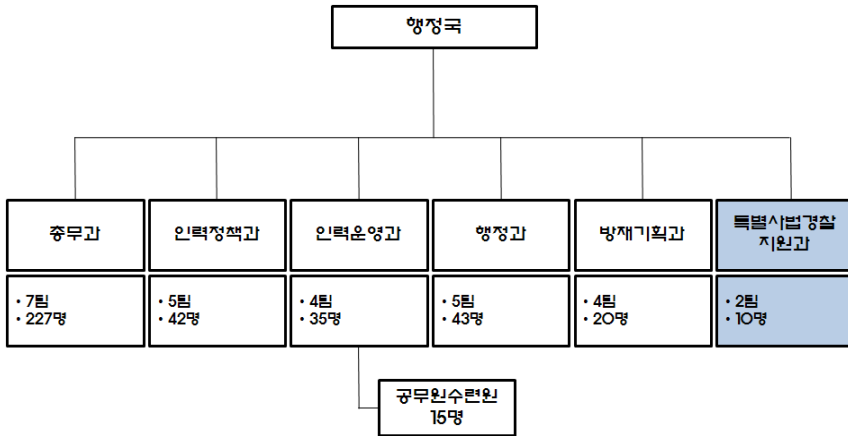
〈표 4-7〉 서울시 특별사법경찰제도 추진경과

일시 및 기간	추진경과
2008. 1. 1	특별사법경찰지원과 출범
2008. 1~2월	특별사법경찰 직무교육 • 이론교육(4주) : 서울시 인재개발원 • 실무수습(2주) : 서울 5개 지검(감사 : 교육생, 1 : 1지도)
2008. 2. 21	특별사법경찰 지명(서울중앙지검 검사장) • 직무 : 4개 분야 - 식품위생, 보건, 환경, 원산지 표시에 관한 범죄
2008. 3. 20	지도검사 '사법보좌관' 파견(법무부)
2008. 4. 30	현장단속 및 수사활동 돌입
2008. 5. 27	직무 추가(청소년보호법 위반 범죄)
2009. 8. 31	지도검사 '사법보좌관' 파견(법무부)

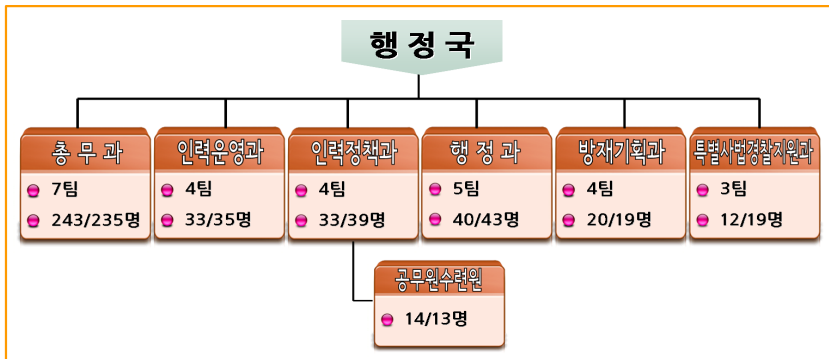
2. 기구현황

설립배경에서와 같이 서울특별시에 그동안 자치구별로 운영하여오던 특별사법경찰업무를 총괄적으로 지원하고 지방행정업무의 법집행력을 획기적으로 강화하기 위해 서울특별시 행정국 산하에 특별사법경찰지원과를 신설하여 운영하고 있다.

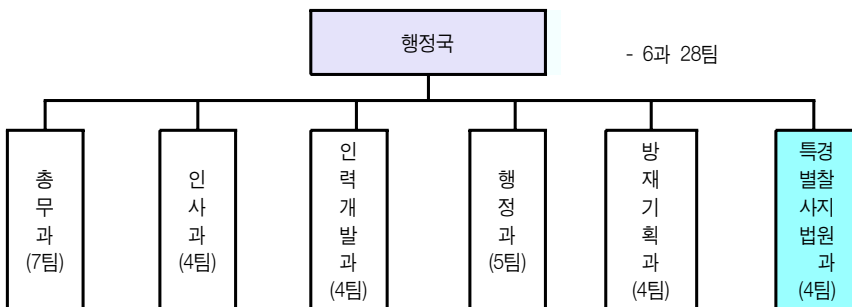
서울시 특별사법경찰지원과의 변천을 보면 다음의 그림과 같이 2008년 1월 1일에 2팀, 10명의 인원으로 출범하여 2008년 8월 4일에는 3팀으로 확대되고, 2009년 2월 28일에 현재와 같은 4팀 체제로 개편되었다.



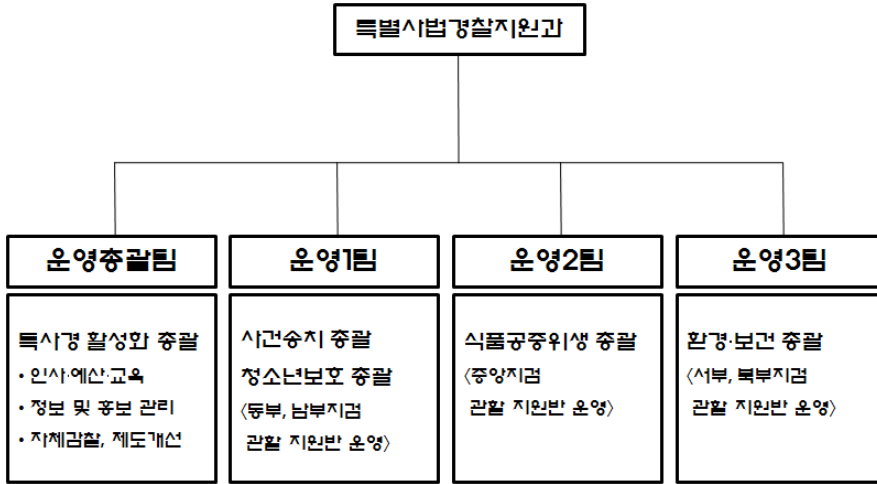
〈그림 4-1〉 서울시 특별사법경찰(2008년 1월 기준)



〈그림 4-2〉 서울시 특별사법경찰(2008년 8월 기준)



〈그림 4-3〉 서울시 특별사법경찰(2009년 2월 기준)



〈그림 4-4〉 특별사법경찰지원과 조직 현황

현재 4개 팀으로 운영되고 있는 특별사법경찰지원과는 운영총괄팀이 특별사법경찰 활성화 총괄 역할을 하며, 팀별로 지명직무를 할당하고, 담당 구역을 지정하여 기획단속 및 수사활동을 수행하게 하고 있다.

〈표 4-8〉 팀별 주요업무

팀 별	주 요 업 무	비 고
운영총괄팀	◦ 특별사법경찰 활성화 총괄 - 인사, 예산, 교육, 정보 및 홍보관리, 자체감찰, 제도개선	
운 영 1 팀	◦ 청소년보호 기획단속 총괄, 사건송치 총괄 - 종로, 서대문, 동대문, 중랑, 관악, 금천, 서초, 송파	8개 지원반
운 영 2 팀	◦ 식품위생(원산지 포함)·공중위생 기획단속 총괄 - 강남, 강동, 광진, 성동, 동작, 은평, 영등포, 구로, 양천	9개 지원반
운 영 3 팀	◦ 환경·보건(의약품) 기획단속 총괄 - 중구, 강북, 도봉, 용산, 노원, 성북, 마포, 강서	8개 지원반

3. 인력

서울시 특별사법경찰지원과의 인력현황의 변화추이를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 4-9〉 서울시 특별사법경찰지원과 인력현황

시점	시	자치구 파견	총원
2008. 1	10	72	82
2009. 9	17	92	109
2010. 1	19	89	108

특별사법경찰지원과 창설 당시에는 파견직원 72명 등 82명의 인력을 법무부의 지원으로 6주 동안 교육을 시킨 후 특별사법경찰관으로 임명해 자치구당 2~3명씩 배치하였다. 초기의 직무범위는 식품위생·보건·환경 등 3개 분야이었으며, 주요 기능은 시·자치구 특사경 활성화 지원 및 기획단속 활동 수행 등을 들 수 있다.

이후 2009년 9월 기준으로 서울시 인력이 7명, 파견직원이 20명 증가하여 조직 인력이 109명으로 늘어났으며, 2010년 1월 현재는 총 108명의 특별사법경찰이 활동하고 있는 것으로 조사되었다.⁴²⁾

〈표 4-10〉 2010년 특별사법경찰인력 구성 현황

직급 소속	합계	특사경(일반직)							(기능)
		소계	4급	5급	6급	7급	8급	9급	(7~8급)
총 계	123	108	1	4	37	47	10	9	(15)
시	22	19	1	4	9	4	-	1	(3)
자치구	101	89	-	-	28	43	10	8	(12)

42) 수사인력 이외에 기능직 등의 지원인력은 제외

그리고 현재 5명인 여성 특사경은 6명 증원을 추진하고 있다. 이는 여성만이 가능한 수사활동영역을 적극 발굴하고 여성 피의자 조사 시 여성의 입장에서 유의할 사항을 고려한 인권보호를 강화하기 위한 목적이다.

4. 예산

1) 2010년 예산규모

서울시 특별사법경찰지원과의 2010년 전체 예산은 20억원 정도이며 2009년에 비해 4.9%가 삭감된 것으로 나타났다.

직무역량 강화와 관련된 교육 등에 소요된 예산은 49%가량이 삭감되었는데, 이는 기존의 특사경 직무교육을 법무연수원으로 위탁하였기 때문이다. 행정운영경비의 경우는 인원 증가로 인하여 소폭 상승하였다.

〈표 4-11〉 서울시 특별사법경찰지원과 예산규모

구 분		2010년도	2009년도	2009년 대비	증감률(%)	증감사유
합 계		2,053	2,160	△107	△ 4.9%	
사업비	특별사법경찰 활동 활성화 지원	1,708	1,783	△ 75	△ 4.2%	활동복 지급인원 조정 (150명 → 80명) 감액
	특별사법경찰 직무역량 강화	50	99	△ 49	△ 49.4%	기존 특사경 직무교육 법무연수원으로 위탁 (강사로 등 교육예산 감액)
행정 운영 경비		295	278	↑ 17	↑ 6.1%	특정업무수행활동비 증액 (95명 → 108명)

2) 예산 세부내역

전체 예산 규모에서 ‘특별사법경찰 활동 활성화 지원’과 관련한 예산 세부내역은 다음과 같다.

〈표 4-12〉 서울시 특별사법경찰지원과 예산 세부내역

○ 특별사법경찰 활동 활성화 지원 : 1,708,000,000원	
- 기획·수시 단속활동 경비	270,000,000원
• 기획단속 여비 및 참고인 조사 등 경비	79,000,000원
• 특사경 활동복 및 활동화	42,000,000원
• 단속장비 보강(디지털포렌식장비 등 4종)	35,000,000원
• 차량 임차료 및 유지비, 기타경비	114,000,000원
- 자치구 지원반 운영 경비	1,438,000,000원
• 사무실 임차료·관리비 및 차량 임차료·유지비	889,000,000원
• 여비, 급량비 등 기타 단속활동 경비	549,000,000원
○ 특별사법경찰 직무역량 강화 : 50,000,000원	
- 전담 특사경 직무교육 및 워크숍, 간담회비	50,000,000원

조직의 초창기와는 달리 특사경의 활동이 보다 광범위해짐에 따라 채증 및 단속장비 추가 확보, 활동복 지원 등의 활동장비 보강이 이루어지면서 이와 관련한 예산이 소요되고 있음을 알 수 있으며, 2009년에는 5급 이하의 직원들에 대하여 매월 20만원의 수사활동비가 지원되고 있다.

5. 활동 방향

2008년에 서울시민의 안전을 위해 창설된 특별사법경찰지원과는 향후 행정 사각지대를 지속적으로 발굴·해소하고, 고품질 생활밀착형 안전서비스를 제공하면서 단속·수사역량 및 청렴성을 유지하고, 사법조직으로서 브랜드 가치를 제고하여 Global Top 10에 걸맞는 「안전한 도시, 서울」을 실현하는 것을 목적으로 한다. 이와 관련한 활동방향은 다음과 같다.

1) 활동방향

경제여건의 악화로 저성장 및 경기침체의 장기화가 우려되고 있다. 이에 따라 시민 생명과 건강 등 안전과 직결된 ‘먹거리’, ‘공기·물 등 마실 거리’,

‘약’ 등을 대상으로 한 불법행위 및 청소년 유해업소의 규제행위 미이행, 유해 매체물 난립 등 무질서 행위 등이 증가할 것으로 보고 있다.

이에 시민이 안심하고 일상생활을 영위할 수 있도록 생활현장의 불법·무질서 행위에 대한 단속활동 등 활발한 법질서 확립 활동 전개가 요구되고 있다.

2) 현장활동

(1) 생활현장 구석구석의 안전수요를 사전에 포착하고 선제 대응을 통하여 위법행위 확산 방지 및 유지활동 강화

생활현장의 안전수요를 사전에 포착하고, 선제 대응하기 위하여 정보수집·분석기능을 활성화하도록 한다. 또한 운영기구 및 인력증원을 통하여 단속범위를 확대하고 신속대응 역량을 배가하도록 한다.

(2) 단속·수사 실행력 업그레이드를 적극 지원함으로써 신뢰받는 활동 체계 구축

자체교육, 전문기관 위탁교육 및 강사 초빙교육 등으로 첨단 수사기법을 체계화하고, 과학적 단속 장비 지원, 수사기법 공유 및 일체감 조성계기를 마련하도록 한다.

(3) 시민고객에게 믿음을 주는 사법조직으로 가치 정립

자체 감찰기능을 도입하여, 청렴성을 유지하고 권한남용 등 불필요한 활동을 차단하도록 하며, 활동결과에 대해 언론기관에 자료제공 등 홍보활동을 강화하도록 한다.

제3절 서울시 특별사법경찰 활동실적

1. 2008년 활동 실적

〈표 4-13〉 2008년 활동실적

구 분	계		수 사 중		검찰송치									기소율 (A/A+B)
					소계		기 소		불기소		검찰 수사중			
	건	명	건	명	건	명	건	명(A)	건	명(B)	건	명		
계	160	183	33	39	127	144	101	115	20	23	6	6	83.3	
청소년보호법	66	68	16	18	50	50	40	40	10	10	0	0	80.0	
환경관련법	31	40	5	8	26	32	20	24	5	7	1	1	77.4	
식품위생법	49	54	10	10	39	44	32	36	4	5	3	3	87.8	
공중위생법	3	3	0	0	3	3	3	3	-	-	-	-	100.0	
약사법	11	18	2	3	9	15	6	12	1	1	2	2	92.3	

입건 : 160건(검찰송치 127, *송치율 : 79%)

기소율 : 83%(검찰처분 완료 138명 중 115명 기소)

서울시 특별사법경찰은 2008년 1월 1일에 형성되어 그해 5월부터 본격적인 수사·단속업무를 실시하였다. <표 4-13>에서 보는 바와 같이 2008년도의 경우 총 적발 건수는 160건, 기소는 101건으로 나타나 평균 기소율은 83.3%로 높음을 알 수 있다.

2. 2009년 활동실적

특별사법경찰제도의 시행 2년에 접어들면서 1년간의 수사실적은 503건으로 2008년도 5월에 시작한 수사건수에 비교해 보더라도 2배가량 많아진 것으로 나타났다. 평균 기소율은 77%를 기록하여 전년도보다는 다소 하락한 양상을 보였다. 실적건수로 보면 2009년도에는 식품위생과 청소년 보호와 관련한 단속의 성과가 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-14〉 2009년 활동실적

구 분	계		수 사 중		검찰송치									기소율 (A/A+B)
					소계		기 소		불기소		검찰 수사중			
	건	명	건	명	건	명	건	명(A)	건	명(B)	건	명		
계	503	596	42	48	461	548	284	324	64	97	113	127	77.0	
청소년보호	157	167	7	7	150	160	99	104	29	33	22	23	75.9	
환경	70	105	12	17	58	88	39	54	6	14	13	20	79.4	
식품위생	198	218	20	21	178	197	115	119	21	32	42	46	78.8	
의약	71	99	2	2	69	97	28	44	7	17	34	36	72.1	
공중위생	4	4	1	1	3	3	1	1	0	0	2	2	100.0	
원산지표시	3	3	0	0	3	3	2	2	1	1	0	0	66.7	

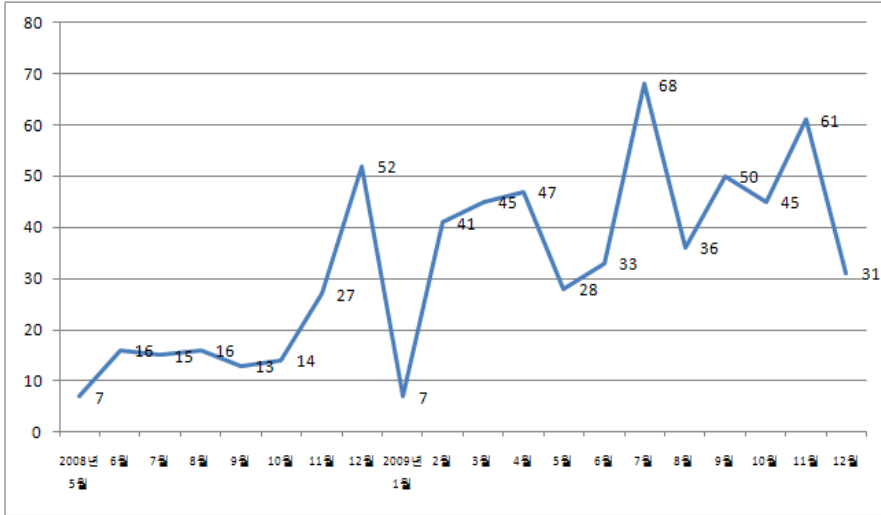
3. 전체 활동실적 추이

지난 1년 8개월간의 실적을 보면 총 적발건수는 663건이고 평균 기소율은 76.4%로 나타났다. 분야별로 살펴보면 식품위생과 청소년 보호분야의 실적이 200건 이상으로 단속의 성과가 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

같은 기간 동안의 월별 입건추이를 보면 특정한 월을 제외하고 전체적으로 그 실적은 꾸준히 증가한 것으로 나타나고 있다. 이는 특별사법경찰로서의 경험과 전문성이 향상되면서 특사경 본연의 전문성을 살린 수사활동의 성과라고 판단된다.

〈표 4-15〉 활동실적 현황(2008. 5~2009. 12)

구 분	계		수 사 중		검 찰 송 치								기소율 (A/A+B)
					소 계		기 소		불기소		검찰 수사중		
	건	명	건	명	건	명	건	명(A)	건	명(B)	건	명	
계	663	786	42	48	621	738	404	466	103	144	114	128	76.4
식품위생분야	250	275	20	21	230	254	154	162	33	45	43	47	78.3
청소년보호	223	238	7	7	216	231	149	159	45	49	22	23	76.4
환경분야	101	149	12	17	89	132	61	82	15	30	13	20	73.2
보건분야	89	124	3	3	86	121	40	63	10	20	36	38	75.9



〈그림 4-5〉 월별 입건추이

제5장 서울시 특별사법경찰 직무분석

- 제1절 조사분석 개요
- 제2절 직무의 목적과 구조 분석
- 제3절 업무프로세스 분석
- 제4절 네트워크 분석
- 제5절 경력 분석
- 제6절 요구역량 분석
- 제7절 직무수행조건 분석
- 제8절 직무분석 소결

제 5 장

서울시 특별사법경찰 직무분석

제1절 조사분석 개요

서울시 특별사법경찰의 직무분석을 위해 현재 서울시 특별사법경찰지원과에 근무하고 있는 123명 중에서 자치구 등에서 수사관련 업무를 경험한 직원 31명을 대상으로 설문조사를 실시하였다.⁴³⁾

- 조사일시 : 2010년 1월 18 ~ 1월 29일
- 조사내용 : 특별사법경찰지원과의 직무분석
- 조사인원 : 특별사법경찰지원과 123명 중 경찰업무 경력이 있는 31명

43) 본 직무진단의 경우 특별사법경찰지원과 인력의 전수를 조사하여야 하나 근무기간이 짧은 신규 발령자들을 제외하고 조사하였기에 31명만을 대상으로 하여 조사하게 되었음을 밝힙니다.

제2절 직무의 목적과 구조 분석

직무의 목적과 구조를 분석하기 위해서 이 연구에서는 주요 업무활동 내용과 이를 위해 요구되는 주요 행동요소를 구분하여 작성된 시간들을 비교분석하였다.

주요 업무활동의 경우 그 해당 분석기준은 다음과 같다.

〈표 5-1〉 주요 업무활동 분석 기준

구분	기준항목
업무기획	지명직무에 대한 기획단속 계획 수립, 수시 수사활동 지휘
업무조정	업무협의 및 회의, 업무추진 및 지원을 위한 행정조치
업무집행	수사, 단속, 정보·자료 수집, 송치

〈표 5-2〉 주요 행동요소 분석 기준

구분	기준항목
기획	수사계획 수립
수집	정보, 자료 수집 및 조회, 증거확보
단속	현장단속확인, 점검활동, 위반사범 적발
수사	사건수사, 피의자신문, 내사, 잠복, 미행
송치	사건송치
지휘	수사지휘, 현장지원
작성	문서작성, 통계, 행정조치
회의	업무회의, 협의
교육	직원교육
보고	업무보고, 사무결과 보고

1차적으로 주요 업무활동에 작성된 내용을 분석하여 그 내용이 포함되는 기준항목으로 분류하여 업무소요시간을 계산하였다. 또한 보다 세부적으로 파악하기 위하여 그에 수반되는 주요 행동요소를 10가지로 분류하고, 이에 해당되는 영역에 응답자의 행동요소를 포함시켜 소요되는 시간을 분석하였다. 구체적인 분석 내용은 다음과 같다.

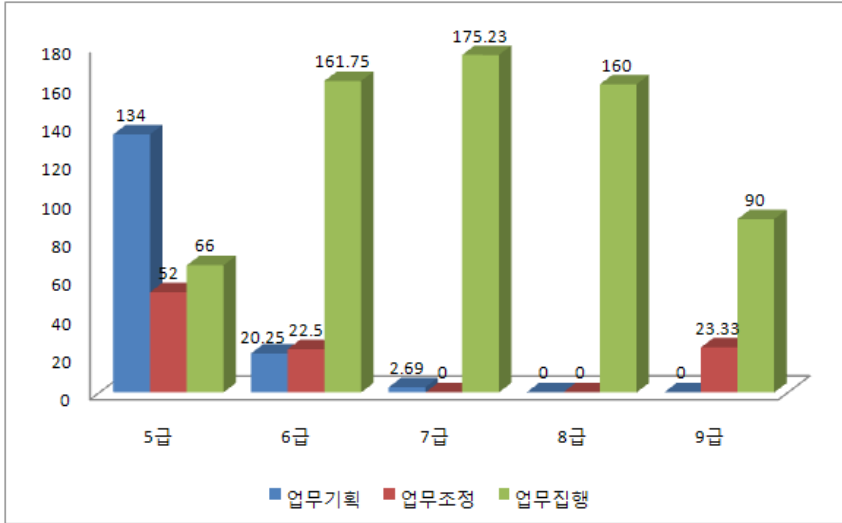
1. 주요 업무활동 분석

응답자들에 대한 업무량 진단에 있어서는 설문지의 직무의 목적과 구조를 파악하는 부분에서 주요 업무활동을 크게 업무기획, 업무조정, 업무집행의 세 부분으로 분류하여 기록된 시간을 통해 평균비교분석을 실시하였다.

분석결과를 보면 팀장급으로 활동하고 있는 5급의 경우 업무기획에 소요되는 시간이 134시간으로 가장 많은 것을 알 수 있다. 이는 전반적인 기획수사

〈표 5-3〉 주요 업무활동 분석

직급		업무기획	업무조정	업무집행
5급	평균	134.00	52.00	66.00
	N	2	2	2
	표준편차	22,627	11,314	8,485
	최소값	118	44	60
	최대값	150	60	72
6급	평균	20.25	22.50	161.75
	N	8	8	8
	표준편차	23,359	46,828	152,107
	최소값	0	0	0
	최대값	54	130	416
7급	평균	2.69	.00	175.23
	N	13	13	13
	표준편차	7,250	.000	69,849
	최소값	0	0	60
	최대값	25	0	320
8급	평균	.00	.00	160.00
	N	2	2	2
	표준편차	.000	.000	141,421
	최소값	0	0	60
	최대값	0	0	260
9급	평균	.00	23.33	90.00
	N	3	3	3
	표준편차	.000	40,415	51,962
	최소값	0	0	60
	최대값	0	70	150
합계	평균	16.61	12.64	153.36
	N	28	28	28
	표준편차	36,781	30,648	101,862
	최소값	0	0	0
	최대값	150	130	416



〈그림 5-1〉 주요 업무활동 분석

및 계획수립에 대하여 소요되는 시간이 많기 때문이다. 또한 6급의 경우도 업무기획에 소요되는 시간이 20.25시간으로 나타나 7, 8, 9급에 비해 기획업무를 많이 하고 있는 것을 알 수 있다.

5급, 6급도 업무기획에 많은 시간을 소요하는 것으로 나타나고 있는데, 이는 검찰이나 경찰과 조정해야 하는 성격의 업무들을 수행하기 때문인 것으로 판단된다.

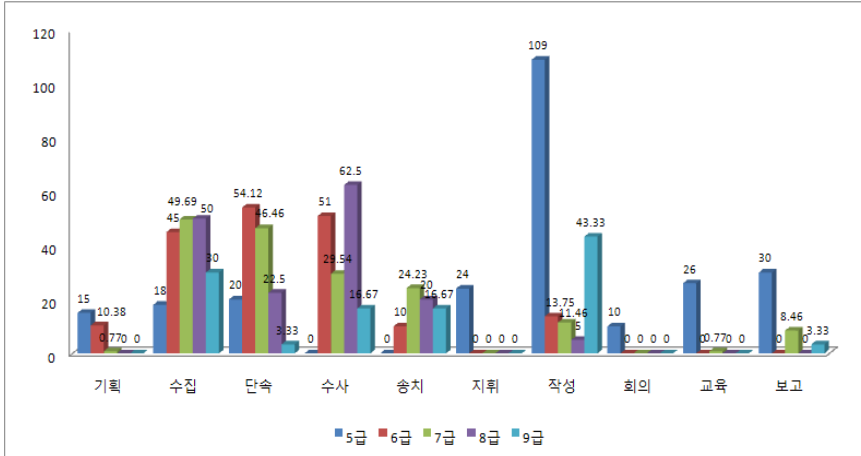
전반적으로는 경찰의 업무 특성에 비추어 봤을 때, 현장수사나 단속, 정보·자료수집과 같은 실질적 의미의 집행업무를 수행하는 시간이 6급은 161.75, 7급은 175.23, 8급은 160.0시간으로 나타나 상대적으로 많은 것을 알 수 있다.

2. 주요 행동요소 분석

주요 행동요소의 경우 앞에서 언급한 기준에 의거하여 10가지로 분류된 내용을 기록하여 분석하였다. 분석결과는 다음과 같다.

〈표 5-4〉 주요 행동요소 분석

직급		기획	수집	단속	수사	송치	지휘	작성	회의	교육	보고
5급	평균	15.00	18.00	20.00	.00	.00	24.00	109.00	10.00	26.00	30.00
	N	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	표준편차	21.21	2.82	28.28	.000	.000	22.62	69.29	14.14	19.79	42.42
	최소값	0	16	0	0	0	8	60	0	12	0
	최대값	30	20	40	0	0	40	158	20	40	60
6급	평균	10.38	45.00	54.12	51.00	10.00	.00	13.75	.00	.00	.00
	N	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
	표준편차	17.18	44.07	77.72	77.43	28.28	.000	23.26	.000	.000	.000
	최소값	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	최대값	48	120	240	200	80	0	60	0	0	0
7급	평균	.77	49.69	46.46	29.54	24.23	.00	11.46	.00	.77	8.46
	N	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13
	표준편차	2.77	37.18	40.72	37.76	27.06	.000	22.34	.000	2.77	27.64
	최소값	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	최대값	10	104	140	100	80	0	80	0	10	100
8급	평균	.00	50.00	22.50	62.50	20.00	.00	5.00	.00	.00	.00
	N	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	표준편차	.000	56.56	31.82	88.38	28.28	.000	7.07	.000	.000	.000
	최소값	0	10	0	0	0	0	0	0	0	0
	최대값	0	90	45	125	40	0	10	0	0	0
9급	평균	.00	30.00	3.33	16.67	16.67	.00	43.33	.00	.00	3.33
	N	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
	표준편차	.000	26.45	5.77	28.86	28.86	.000	45.09	.000	.000	5.77
	최소값	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	최대값	0	50	10	50	50	0	90	0	0	10
합계	평균	4.39	44.00	40.43	34.54	17.32	1.71	22.04	.71	2.21	6.43
	N	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28
	표준편차	11.203	37.13	51.51	53.04	26.19	7.65	37.40	3.78	7.95	21.63
	최소값	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	최대값	48	120	240	200	80	40	158	20	40	100



〈그림 5-2〉 주요 행동요소 분석

직무의 목적과 구조를 분석하는데 있어서 앞의 기획, 조정, 집행과 관련된 주요 업무활동의 주요 행동요소를 기획, 수집, 단속, 수사, 송치, 지휘, 작성, 회의, 교육, 보고의 10가지 항목으로 보다 세부적으로 구분하여 소요되는 시간을 분석하였다.

수집, 단속, 수사 등 업무집행 분야의 경우 7, 8급은 평균 50시간 이상의 시간을 소요하고 있음을 알 수 있다. 단, 5급의 경우 검찰이나 상부에 보고하기 위한 작성작업에 소요되는 시간이 많았으며, 9급 역시 많은 것을 알 수 있다.

제3절 업무프로세스 분석

이 절에서는 업무를 수행하는 과정에서 작성된 주요 업무활동에 대해서 업무수행 프로세스상의 비중을 조사하였다. 여기에서는 작성자 마다 2~3개의 주요 업무활동에 대하여 비중을 작성토록 하였기 때문에 각각의 내용을 코딩하여 종합적으로 분석하였다.

〈표 5-5〉 업무프로세스 항목

절차	내 용
사전절차	수사·단속계획 수립
현장절차	정보수집활동, 단속활동, 현장 적발·검거, 피의자신문
사후절차	송치, 수사종료보고, 보도자료 제공

서울시 특별사법경찰이 수행하는 업무프로세스는 크게 계획수립, 수사·집행, 송치·보고로 구분할 수 있다. 이는 수사사건에 대한 업무프로세스로서 이를 사전절차, 현장절차, 사후절차로 구분하여 분석하였다.

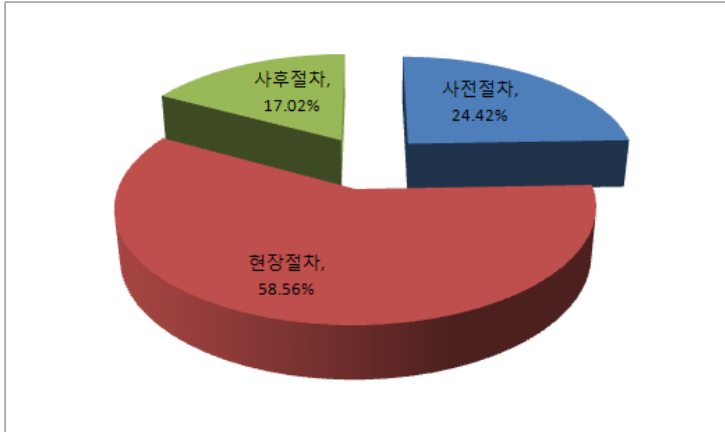
여기에서도 수사업무의 특성이 반영되는 부분이라고 할 수 있는데, 수사계획 수립이나 송치업무의 경우는 예상대로 소요시간이 많지 않지만, 한 건의 사건을 해결하기 위해 본격적인 수사활동에 소요되는 시간은 많을 것으로 판단해볼 수 있다.

1. 전체 업무프로세스 비중

본 설문지 응답자가 작성한 업무의 프로세스를 절차별로 구분하여 비중을 계산하고 분석한 결과는 다음과 같다.

〈표 5-6〉 전체 업무프로세스 비율

	사전절차	현장절차	사후절차
N	50	50	50
평균	24.42%	58.56%	17.02%
표준편차	17.540	17.451	12.351
최소값	0%	20%	0%
최대값	60%	90%	55%



조사대상 특별사법경찰의 업무프로세스 상의 비율을 살펴보면 정보수집, 수사집행, 단속활동이라 할 수 있는 현장절차의 비중이 58.56%로 가장 높았으며, 사전에 수사계획을 세우는 사전절차의 경우 24.32%, 송치와 관련된 사후절차의 경우 17.02%로 나타났다.

분석결과에서 나타나듯이 특별사법경찰은 일반적인 일반공무원과는 달리 수사활동이라는 특수성으로 인하여 현장 업무의 비중이 높은 것을 알 수 있다.

2. 직급별 업무프로세스

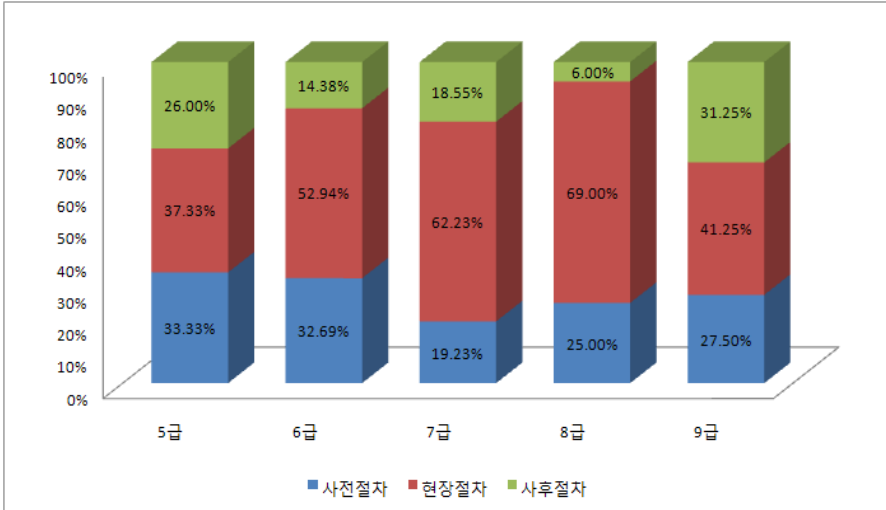
앞선 내용의 전체 업무프로세스와는 달리 직급별로 살펴보고자 한다(<표 5-7> 참조).

직급별로 업무프로세스를 분석한 결과 다음의 그림에서와 같이 현장절차의 비중이 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 특히 7급과 8급은 업무 과정상에서 60% 이상의 비중을 보이고 있다. 즉, 이들은 수사와 관련된 현장에서 업무를 수행하는 과정이 일의 대부분을 차지하고 있다고 판단된다. 5급도 현장절차의 비중이 높은 편이지만 상대적으로 기획업무가 많고, 이후의 결정과정이라 할

수 있는 송치나 보도자료 작성, 보고 등의 업무로 인하여 사후절차의 비중이 가장 높게 나타났다.

〈표 5-7〉 직급별 업무프로세스 비율

직급		사전절차	현장절차	사후절차
5급	평균	33,33%	37,33%	26,00%
	N	3	3	3
	표준편차	.577	6,658	6,928
	최소값	33	33	22
	최대값	34	45	34
6급	평균	32,69%	52,94%	14,38%
	N	16	16	16
	표준편차	15,452	17,680	11,673
	최소값	0	25	0
	최대값	55	90	45
7급	평균	19,23%	62,23%	18,55%
	N	22	22	22
	표준편차	16,863	15,306	11,899
	최소값	0	32	0
	최대값	56	85	55
8급	평균	25,00%	69,00%	6,00%
	N	5	5	5
	표준편차	18,708	17,103	2,236
	최소값	0	55	5
	최대값	40	90	10
9급	평균	27,50%	41,25%	31,25%
	N	4	4	4
	표준편차	24,664	17,500	10,308
	최소값	0	20	20
	최대값	60	60	40



제4절 네트워크 분석

이 절에서는 특별사법경찰이 업무를 수행하는데 있어서 접촉하는 대상을 기관의 경우는 내부와 외부로, 일반인의 경우 시민이나 기관 외로 구분하여 살펴 보았다.

응답자의 접촉대상을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 5-8〉 주요 접촉대상

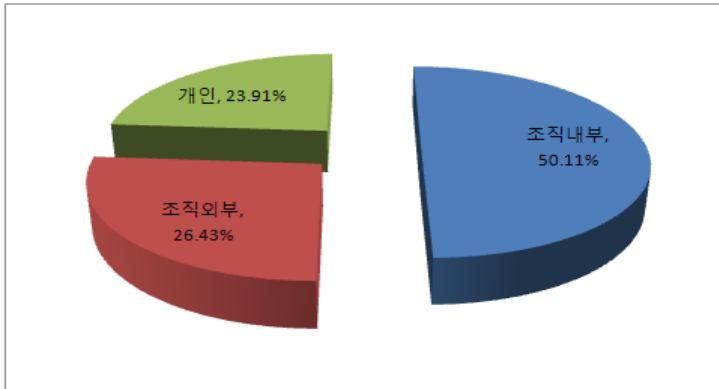
구분		접촉기관
조직	내부	서울시 특별사법경찰지원과, 지명과 관련한 서울시 부서(위생, 보건, 환경 등), 운영팀원(자치구), 보건소,
	외부	검찰청, 경찰청, 관할 경찰청, 식약청, 언론기관,
개인(시민)		단속지역 주민, 위반업소대표, 식품접객업소, 제보자, 피해자

1. 전체 접촉 비율

조사대상 특별사법경찰의 대인·대기관 접촉비율은 다음과 같이 조사되었다.

〈표 5-9〉 대인·대기관 접촉 비율

	조직내부	조직외부	개인
N	44	44	44
평균	50.11%	26.43%	23.91%
표준편차	30,106	27,921	28,597
최소값	0	0	0
최대값	100	100	99



분석결과를 살펴보면 조직내부가 50.11%로 가장 높았으며, 다음으로 외부 조직은 26.43%, 개인은 23.91%로 나타났다.

전반적으로 수사와 관련해서 조직내부의 회의 및 협의를 통해서 수사의 방향을 설정하고 이를 추천하는 업무구조를 보인다고 볼 수 있으며, 외부기관의 업무협조도 많이 받고 있는 것으로 판단된다.

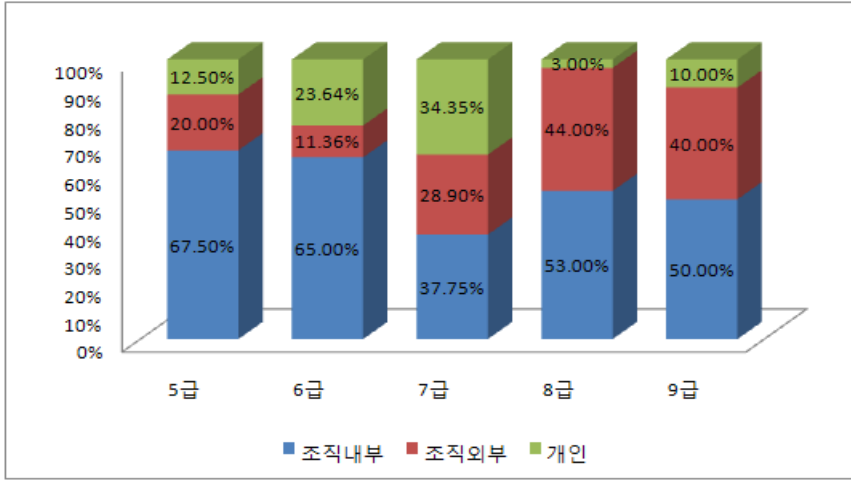
2. 직급별 접촉 비율

직급별로 접촉하는 비율을 살펴보면 다음 표, 그림과 같다.

직급별로 대인·대기관 접촉비율을 살펴보면 전반적으로는 조직내부와와의 접촉 비율이 높은 가운데 5급이나 6급의 경우 65% 이상으로 매우 높게 나타나고 있다. 이는 보고나 수사계획수립 등에 있어서 보다 활발하게 내부에서 움직이고 있다고 판단된다. 7급의 경우는 개인(시민)에 대한 접촉비율이 가장 높게 나타나는데, 이는 실무입장에서 현장의 피의자나 피해자, 관련 영업주들과의 접촉이 상대적으로 많은 것으로 볼 수 있다.

〈표 5-10〉 직급별 대인·대기관 접촉비율

직급		조직내부	조직외부	개인
5급	평균	67.50%	20.00%	12.50%
	N	4	4	4
	표준편차	23.274	18.708	9.574
	최소값	45	0	0
	최대값	100	45	20
6급	평균	65.00%	11.36%	23.64%
	N	11	11	11
	표준편차	27.659	11.851	25.796
	최소값	25	0	0
	최대값	100	30	60
7급	평균	37.75%	28.90%	34.35%
	N	20	20	20
	표준편차	26.081	31.359	33.517
	최소값	0	0	0
	최대값	90	100	99
8급	평균	53.00%	44.00%	3.00%
	N	5	5	5
	표준편차	2.739	5.477	2.739
	최소값	50	40	0
	최대값	55	50	5
9급	평균	50.00%	40.00%	10.00%
	N	4	4	4
	표준편차	57.735	48.990	20.000
	최소값	0	0	0
	최대값	100	100	40



제5절 경력 분석

경력분석은 작성자가 거쳐왔던 보직경로를 토대로 현재 5개 지명직무와 관련된 부서에서의 근무여부를 중심으로 근무기간을 살펴보았다.

우선은 특별사법경찰과 관련된 직무 수행여부와 그 근무기간을 조사하였고, 이후 특별사법경찰로 활동한 경력이 있는지의 여부와 그 근무기간을 조사하여 분석하였다.

1. 특별사법경찰 관련 직무 경력

특사경 업무와 관련이 있는 경력의 유무에 대해 설문한 결과 응답자의 72.4%가 관계가 있는 업무를 수행했던 것으로 나타났다. 주요 관계업무는 검찰청 파견, 위생, 보건, 환경 등의 업무로 나타났다.

〈표 5-11〉 특별사법경찰 관련 경력 여부

	빈도	퍼센트
경력 없음	8	27,6%
경력 있음	21	72,4%
합계	29	100,0

조사대상자의 특사경 관련 경력기간은 평균 54.07개월로 4~5년 정도의 경력기간을 소유한 것으로 조사되었다. 이는 특사경을 선발할 때 관련 경력을 우선적으로 고려한 것으로 판단된다.

〈표 5-12〉 조사대상자 특사경 관련 경력기간

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
경력기간	29	0	280	54,07	81,847

특사경 관련 경력기간을 직급별로 살펴보면 6급과 7급이 평균 7~8년으로 가장 긴 것으로 조사되었다.

〈표 5-13〉 직급별 특사경 관련 경력기간

직급	경력유무	평균	N	표준편차	최소값	최대값
5급	경력 없음	.00%	1	.	0	0
	경력 있음	29,00%	1	.	29	29
	합계	14,50%	2	20,506	0	29
6급	경력 없음	.00%	2	.000	0	0
	경력 있음	88,00%	7	115,100	12	280
	합계	68,44%	9	106,966	0	280
7급	경력 없음	.00%	3	.000	0	0
	경력 있음	82,50%	10	85,542	10	233
	합계	63,46%	13	82,444	0	233
8급	경력 없음	.00%	1	.	0	0
	경력 있음	43,00%	2	7,071	38	48
	합계	28,67%	3	25,325	0	48
9급	경력 없음	.00%	1	.	0	0
	경력 있음	12,00%	1	.	12	12
	합계	6,00%	2	8,485	0	12
합계	경력 없음	.00%	8	.000	0	0
	경력 있음	74,67%	21	88,111	10	280
	합계	54,07%	29	81,847	0	280

2. 특별사법경찰 경력 분석

서울시 특사경은 2008년 1월에 창설되었는데, 이에 비추어 현재 조사된 특별사법경찰의 경력지는 절반을 조금 넘는 수준으로 나타났다.

〈표 5-14〉 특별사법경찰 경력 여부

특별사법경찰 경력 유무	빈도	퍼센트
특별사법경찰 경력 없음	17	58.6
특별사법경찰 경력 있음	12	41.4
합계	29	100.0

조사대상자의 특별사법경찰 경력기간은 평균 14.17개월로 나타났다. 이는 1년 이상의 근무자를 남겨놓음으로써 향후 업무의 노하우를 상호 교류할 수 있도록 해 놓은 것으로 풀이된다.

〈표 5-15〉 조사대상자 특사경 관련 경력기간

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
특사경력	12	0	24	14.17	6.250

직급별로 특사경의 경력기간을 알아보면 6급과 7급도 오랜 기간을 근무한 것을 알 수 있다.

〈표 5-16〉 직급별 특사경 경력기간

직급	특사경	평균	N	표준편차	최소값	최대값
5급	특별사법경찰 경력 없음	.00	1	.	0	0
	특별사법경찰 경력 있음	11.00	1	.	11	11
	합계	5.50	2	7.778	0	11
6급	특별사법경찰 경력 없음	.00	5	.000	0	0
	특별사법경찰 경력 있음	15.00	4	6.000	12	24
	합계	6.67	9	8.718	0	24
7급	특별사법경찰 경력 없음	.00	7	.000	0	0
	특별사법경찰 경력 있음	14.50	6	7.791	5	24
	합계	6.69	13	9.050	0	24
8급	특별사법경찰 경력 없음	.00	3	.000	0	0
9급	특별사법경찰 경력 없음	.00,00	13	..000	00	00
	특별사법경찰 경력 있음	12.00	1	.	12	12
	합계	6.00	2	8.485	0	12
합계	특별사법경찰 경력 없음	.00	17	.000	0	0
	특별사법경찰 경력 있음	14.17	12	6.250	5	24
	합계	5.86	29	8.110	0	24

제6절 요구역량 분석

특별사법경찰에게 요구되는 요구역량을 분석하기 위해 ‘대한민국 공무원 역량사전(중앙인사위원회)’에 있는 역량표를 이용하여 분석하였다. 기본적으로 투입, 과정, 산출의 범주로 구분하여 조사하였다.

요구역량이란 직무를 성공적으로 수행하기 위해 직무담당자가 반드시 갖추어야 하는 자질과 태도를 의미하는 것으로서 아래에 제시된 19개의 역량 중 현행 직무를 효과적으로 수행하기 위해 필요한 역량을 우선순위에 따라 기입하도록 하여 분석을 실시하였다.⁴⁴⁾

1. 요구역량 빈도 분석

요구역량의 분석을 위해 설문에서 응답한 우선순위에 근거하여 세 가지로 분류하였다.

1) 요구역량(1순위)

1순위에 기록된 요구역량의 분석결과 ‘공무원윤리의식’ 항목이 가장 높게 나타났다. 이는 경찰이라는 직업의 특성상 청렴도가 높아야 한다는 인식이 작용된 것으로 판단된다.

〈표 5-17〉 요구역량(1순위)

	빈도	유효 퍼센트	누적퍼센트
공무원윤리의식	8	40,0%	40,0%
조직헌신도	4	20,0%	60,0%
전문가의식	4	20,0%	80,0%
정보수집관리	2	10,0%	90,0%
문제인식이해	1	5,0%	95,0%
적응력	1	5,0%	100,0%
합계	20	100,0%	

44) [요구역량표]

투입(input)	과정(throughput)	산출(output)
1. 공무원윤리의식	7. 정보수집·관리	14. 지도·육성
2. 조직헌신도	8. 문제인식·이해	15. 자원·조직관리
3. 협조성	9. 자기통제력	16. 정책집행관리
4. 고객·수혜자지향	10. 의사소통	17. 정치적 기지
5. 전문가의식	11. 목표·방향 제시	18. 조정·통합 능력
6. 경영마인드	12. 적응력	19. 협상력
	13. 전략적 사고	

* 구체적인 역량설명에 대해서는 부록 참조

2) 요구역량(2순위)

2순위 요구역량에서는 ‘전문가의식’과 ‘정보수집관리’ 항목이 매우 높게 나왔다. 이는 수사업무의 특성상 수사전문성의 확보가 필요하며, 이와 관련하여 현장에서의 정보수집 및 관리업무가 중요한 사항으로 인식되는 것을 알 수 있다.

〈표 5-18〉 요구역량(2순위)

	빈도	유효 퍼센트	누적퍼센트
공무원 윤리의식	1	5,0%	5,0%
조직헌신도	3	15,0%	20,0%
협조성	2	10,0%	30,0%
전문가의식	5	25,0%	55,0%
정보수집 · 관리	4	20,0%	75,0%
문제인식 · 이해	1	5,0%	80,0%
의사소통	1	5,0%	85,0%
전략적 사고	3	15,0%	100,0%
합계	20	100,0%	

3) 요구역량(3순위)

3순위의 요구역량에서도 2순위와 비슷하게 ‘정보수집관리’ 항목이 가장 높았고, ‘문제인식 · 이해’ 항목이 그 다음으로 높게 나왔다.

〈표 5-19〉 요구역량(3순위)

	빈도	유효 퍼센트	누적퍼센트
공무원 윤리의식	2	10.0%	10.0%
조직헌신도	1	5.0%	15.0%
협조성	1	5.0%	20.0%
고객 · 수혜자지향	1	5.0%	25.0%
전문가의식	2	10.0%	35.0%
정보수집 · 관리	5	25.0%	60.0%
문제인식 · 이해	1	5.0%	65.0%
전략적 사고	4	20.0%	85.0%
정책집행 · 관리	1	5.0%	90.0%
조정 통합 능력	1	5.0%	95.0%
협상력	1	5.0%	100.0%
합계	20	100.0%	

4) 소결

요구역량에 대한 분석결과는 경찰업무의 특성을 반영한 것으로 판단된다. 공무원윤리의식은 일반 행정공무원들에게도 적용되는 부분이지만 비리행위와는 반드시 거리를 두어야 할 경찰업무를 수행하는 특별사법경찰의 경우에는 더욱더 요구되는 부분이라고 할 수 있다.

이와 더불어 수사활동의 전문성 확보도 특별사법경찰에게 요구되는 부분이라고 할 수 있겠다. 일반적인 정책집행관리나 고객지향성 같은 항목이 높지 않고 정보수집관리나 전략적 사고 같은 항목이 높게 나타나는 것 역시 경찰공무원인 특사경의 요구역량을 반영하는 결과라고 판단된다.

2. 요구역량 그룹 분석

요구역량은 크게 투입, 과정, 산출역량의 세 가지로 분류할 수 있다. 요구역량 중 1순위와 2순위는 투입역량, 제3순위는 가정역량이 가장 높은 비중을 차

지하였다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

〈표 5-20〉 투입·과정·산출 역량분석(1순위)

	빈도	유효 퍼센트	누적퍼센트
투입	16	80,0%	80,0%
과정	4	20,0%	100,0%
합계	20	100,0%	

응답된 요구역량을 위의 역량표에 분류된 투입·과정·산출로 구분하여 분석한 결과 1순위의 경우는 공무원윤리의식, 조직헌신도, 전문가의식 등 투입에 해당되는 요인이 80%로 가장 높게 나타났다. 서울시 특별사법경찰 조직은 투입적 요인이 강한 조직이라고 판단된다.

〈표 5-21〉 투입·과정·산출 역량분석(2순위)

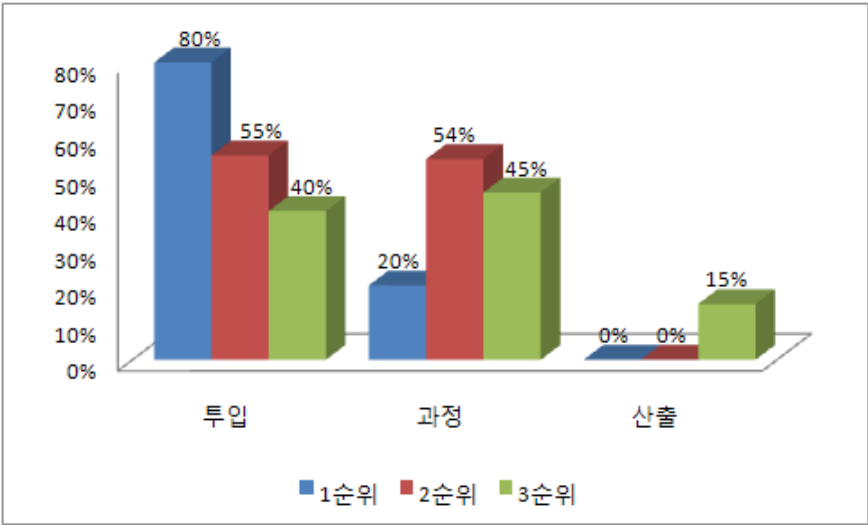
	빈도	유효 퍼센트	누적퍼센트
투입	11	55,0%	55,0%
과정	9	45,0%	100,0%
합계	20	100,0%	

2순위로 선정된 역량요인들을 살펴보면 정보수집·관리, 전략적 사고 등 과정에 해당하는 요인이 45%로 두 번째로 높은 것으로 나타났다.

〈표 5-22〉 투입·과정·산출 역량분석(3순위)

	빈도	유효 퍼센트	누적퍼센트
투입	8	40,0%	40,0%
과정	9	45,0%	85,0%
산출	3	15,0%	100,0%
합계	20	100,0%	

3순위에 있어서는 조정·통합력이나 협상력 등 산출에 해당하는 요인이 15%로 나타났다. 이를 통해 서울시 특별사법경찰조직은 산출보다는 투입과 과정의 요인을 더 중요하게 인식하고 있는 것을 알 수 있다.



〈그림 5-3〉 요구역량 그룹분석 결과

요구역량 항목을 투입, 과정, 산출의 그룹으로 지정하여 분석해 본 결과 공무원윤리의식이나 조직헌신도 같은 투입(input) 역량이 매우 높았고, 다음으로 수사 실무와 관련된 과정(throughout)의 역량들도 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

제7절 직무수행요건 분석

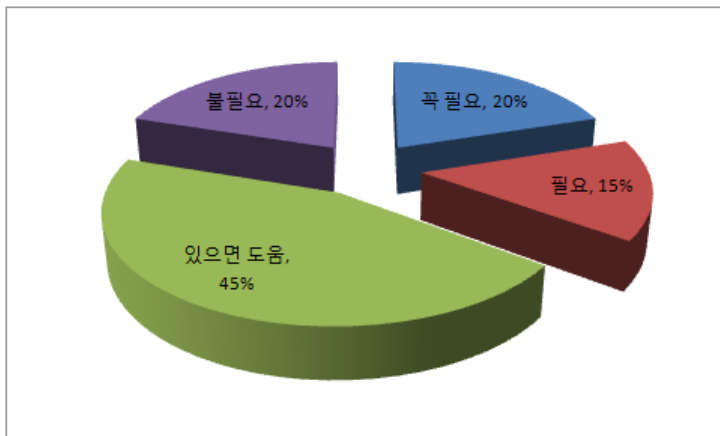
직무수행요건에 있어서 자격증, 요구지식, 조사·수사능력, 정보화능력, 체력 등의 수준이 어느 정도 요구되는지를 분석하였다.

1. 자격증

자격증이 업무의 수행에 있어서 필요한지의 여부를 표시하도록 하고, 필요하거나 있으면 도움이 된다고 판단한 경우 그 공인자격증을 기입하도록 하였다.

〈표 5-23〉 직무수행요건 : 자격증

	빈도	유효 퍼센트	누적퍼센트
꼭 필요	4	20,0%	20,0%
필요	3	15,0%	35,0%
있으면 도움	9	45,0%	80,0%
불필요	4	20,0%	100,0%
합계	20	100,0%	



자격증의 경우는 있으면 도움이 되고 필요하다는 응답이 80%에 이르고 꼭 필요하다는 응답도 20%로 나타났다. 또한 현재의 5개 지명직무와 관련하여 식품, 환경, 의약분야의 위생사, 식품기사, 환경기사, 약사 자격증이 필요하고, 1종 운전면허와 피의자신문조서 작성을 위한 컴퓨터 활용능력 자격증도 필요한 것으로 조사되었다.

2. 요구지식

요구지식의 경우는 직무를 수행하는데 있어서 구체적으로 필요한 지식분야 및 관련 기술을 적고 Level을 기입하도록 하였다.

이 조사에서는 특별사법경찰 업무에 요구되는 지식의 수준⁴⁵⁾을 다음과 같은 수준으로 정하였다.

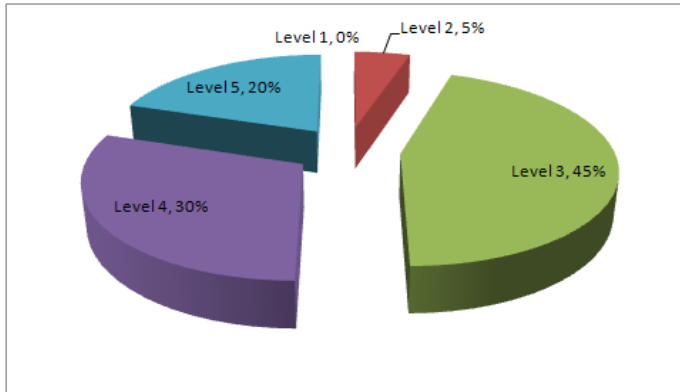
요구지식의 경우는 Level 3이 45%로 가장 높았고 Level 4가 30%로 나타났다. 즉 형법, 형사소송법, 관련 규칙 등 특사경과 관련한 제반 법률에 대한 상당한 지식이 필요한 것으로 조사되었다. 이는 일반 행정직에서 요구되는 법률적 지식과는 별도로 수사 및 소송과 관련된 법률적 지식이 요구되는 것으로 볼 수 있다.

45) [요구지식 구분표]

수준	내 용
level 5	• 개념·원칙·실무에 대한 지식이 월등하고 균형 있게 조화를 이루어 관련분야의 지식을 망라하고 지식체계에 대한 새로운 틀을 재구성해낼 수 있는 수준
level 4	• 기존의 지식·기술을 바탕으로 새로운 지식과 기술을 연구 또는 생산할 수 있고, 모든 업무 상황에서 풍부한 지식과 기술을 사용하며, 요청을 받아 다른 사람들의 문제를 해결해 주는 조연자의 역할을 수행하는 수준
level 3	• 필요한 경우 기존의 지식과 기술을 결합변용하는 등 다양한 상황에서 지식·기술을 활용하여 업무를 무난히 수행하는 수준
level 2	• 표준화되고 정형적인 업무에 자신의 지식과 기술을 적용하여 기대하는 결과를 생산하는 수준으로 다양한 상황에서의 융통성은 기대하기 어려운 수준
level 1	• 해당 분야 업무 수행에 필요한 최소한의 요건은 만족한 수준으로 기본적 실무지식과 업무를 개괄적으로 이해할 수 있는 학문적 지식을 습득한 수준

〈표 5-24〉 직무수행요건 : 요구지식

수준	빈도	유효 퍼센트	누적퍼센트
Level 2	1	5,0%	5,0%
Level 3	9	45,0%	50,0%
Level 4	6	30,0%	80,0%
Level 5	4	20,0%	100,0%
합계	20	100,0%	



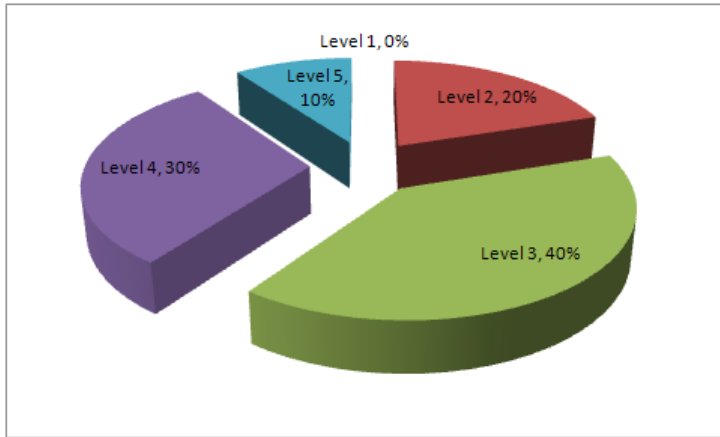
3. 수사·조사능력

일반 공무원이 수사권을 부여받아 지명직무에 한하여 수사업무를 수행하는 바, 특별사법경찰의 수사능력은 다른 일반사법경찰에 비하여 현저히 낮은 수준이라고 볼 수 있다. 이에 다음과 같은 수준을 정해 놓고 요구되는 수사능력의 수준을 기입하도록 하였다.⁴⁶⁾

수사능력의 경우는 Level 3이 40%, Level 4가 30%로 중간보다 높은 정도의 능력을 요하는 것으로 조사되었다. 주된 이유는 지명받은 5대 분야에 대해 완벽한 조사가 가능한 수준이 되면 수사목적 달성에 충분할 것이라는 것을 들 수 있다.

〈표 5-25〉 직무수행요건 : 수사·조사능력

수준	빈도	유효 퍼센트	누적퍼센트
Level 2	4	20,0%	20,0%
Level 3	8	40,0%	60,0%
Level 4	6	30,0%	90,0%
Level 5	2	10,0%	100,0%
합계	20	100,0%	



46) [수사·조사능력 구분표]

수준	내 용
level 5	• 최상급 수준의 자료 조사가 가능하며 체계적으로 수사(전문가 수준의)가 가능한 수준
level 4	• 자기 분야의 전문적 정보·자료를 완벽하게 조사 및 수사할 뿐만 아니라 이를 능숙히 다룰 수 있는 수준 • 조사된 자료 및 수사자료를 기관 내에서 공히 활용할 수 있는 수준
level 3	• 자기 분야의 전문적 정보·자료에 대해 완벽히 수사와 조사가 가능한 수준이며, 어떤 상황에서 도 적절한 활용이 가능한 수준
level 2	• 한정된 분야에 관련된 정보를 큰 어려움 없이 이해할 수 있으며, 업무에 약간 활용할 수 있는 정도의 수준
level 1	• 업무 중 한정된 분야에 관련된 기초자료를 분석할 수 있는 정도의 능력으로, 가장 낮은 단계의 수준

4. 정보화 능력

정보화 능력의 경우는 자신의 직무를 수행하는데 있어서 어느 정도의 수준이 요구되는가를 기입하도록 하였다.⁴⁷⁾

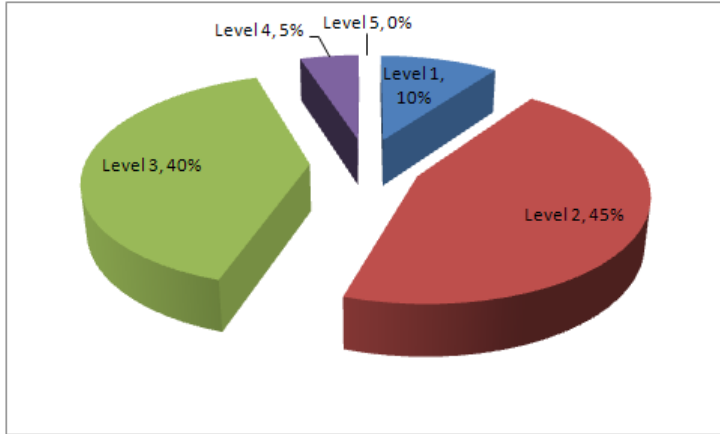
정보화 능력의 경우 Level 2가 45%, Level 3이 40%로 조사되었다. 이는 위의 수사·조사능력보다는 조금 낮은 수준을 요하는 것으로 보인다. 특사경에게 요구되는 수준은 수사 서류 작성 등 모든 업무에 대하여 스스로의 힘으로 처리가 가능한 수준의 정보화 능력이면 되는 것으로 판단된다.

〈표 5-26〉 직무수행요건 : 정보화 능력

	빈도	유효 퍼센트	누적퍼센트
Level 1	2	10,0%	10,0%
Level 2	9	45,0%	55,0%
Level 3	8	40,0%	95,0%
Level 4	1	5,0%	100,0%
합계	20	100,0%	

47) [정보화능력 구분표]

수준	내 용
level 5	• 새로운 기술 및 고객요구에 대응하여 기존 시스템을 분석, 개선할 수 있으며, 새로운 정보기술을 창출해 내는 수준
level 4	• 자신의 업무분야와 관련된 새로운 응용소프트웨어를 설계하거나, 또는 기존의 응용소프트웨어를 개선할 수 있는 수준 • 시스템의 설치, 검사, 운영, 장애복구, 유지 등을 총괄 관리할 수 있는 수준
level 3	• 표준적으로 제공되는 하드웨어와 소프트웨어에 능숙하며, 필요한 경우 통계 프로그램 등 고급 프로그램을 이용하여 업무를 능숙하게 수행하는 수준 • 대부분의 장애는 스스로 복구 가능하며, 타인을 지도·지원할 수 있는 수준
level 2	• PC를 이용한 홈페이지 검색, 문서작성, 수발 및 e-mail 교환 등을 자유로이 운영할 수 있는 수준 • Office 프로그램 등 표준적으로 제공되는 OA 소프트웨어 등을 자유로이 운영하여 필요한 업무를 무난히 수행하는 수준
level 1	• PC의 단순 워드기능은 소화하여 운영할 수 있는 수준 • 단순히 자신의 e-mail을 확인할 수 있는 수준



5. 체력

체력은 일반사법경찰과 같이 현장근무나 현장체포 시에 어느 정도 수준을 요하는가를 기준으로 작성토록 하였다.⁴⁸⁾

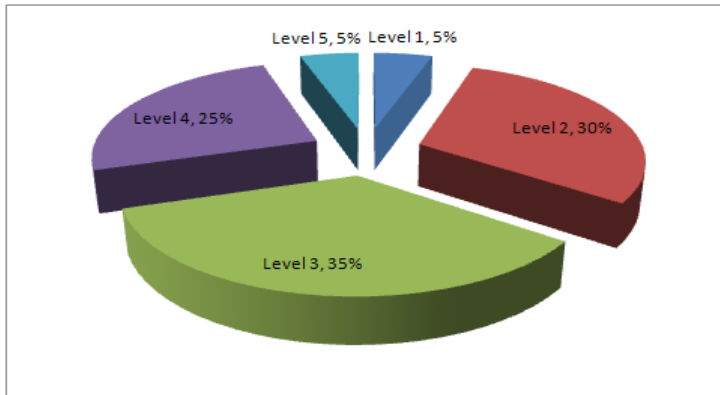
체력의 경우는 현장의 잠복근무나 수사활동과 연관되는 부분이라고 볼 수 있는데 여기에서는 Level 3이 35%로 가장 높았고, Level 2가 30%로 그 뒤를 이었다. 이에 대해서는 일반사법경찰과는 달리 강력범죄 단속활동의 수준이 아니므로 보통 수준의 체력이면 충분하기 때문으로 판단된다.

48) [체력 구분표]

수준	내 용
level 5	• 각종 체육활동을 능히 할 수 있으며, 유단자(태권도, 합기도, 유도 등)의 실력을 가진 체력의 수준
level 4	• 일반 사법경찰 정도의 체력 수준
level 3	• 본인의 판단에 일반인 보다는 뛰어나다는 체력을 소유한 수준
level 2	• 적극적 체육활동을 하는데 있어서 지장이 없는 수준
level 1	• 일상 생활을 하는데 지장이 없는 수준

〈표 5-27〉 직무수행요건 : 체력

	빈도	유효 퍼센트	누적퍼센트
Level 1	1	5,0%	5,0%
Level 2	6	30,0%	35,0%
Level 3	7	35,0%	70,0%
Level 4	5	25,0%	95,0%
Level 5	1	5,0%	100,0%
합계	20	100,0%	

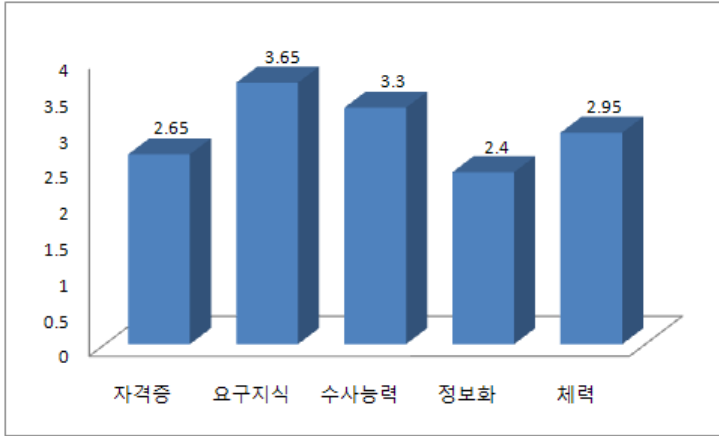


6. 소결

직무수행요건에서 요구되는 자격증, 요구지식, 수사능력, 정보화, 체력수준을 종합적으로 살펴보면 요구지식은 3.65로 가장 높았고 수사능력도 3.30 정도로 나타났다. 이는 수사활동의 전문성 확보의 차원에서 보다 전문적인 법해석 능력과 피의자 관련 수사능력을 지녀야 하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 5-28〉 직무수행요건 분석표

	자격증	요구지식	수사능력	정보화	체력
N	20	20	20	20	20
평균	2,65	3,65	3,30	2,40	2,95
표준편차	1,040	,875	,923	,754	,999



〈그림 5-4〉 직무수행요건 분석 도표

제8절 직무분석 소결

특별사법경찰과 관련된 업무를 수행한 적이 있는 공무원들을 대상으로 설문 조사한 결과를 살펴보면 일반적인 행정공무원과는 달리 특별사법경찰은 수사라는 업무를 수행하기 때문에 수사현장과 관련된 업무량이 절대적으로 많은 것을 알 수 있었다. 업무의 프로세스 전반에서도 집행과 관련된 비중이 높게 나타나는 것이 이를 방증한다고 볼 수 있다. 또한 요구역량 분석에서 보면 수사활동이라는 것을 제대로 수행하기 위한 요구역량의 비중이 높은 것을 알 수 있었다.

이를 종합하면 현장활동 위주의 업무를 수행하는데 있어서 나타나는 현장 지원상의 문제점 전반에 대한 제고가 필요하며, 수사와 관련된 전문인력 보강이나 수사역량 강화를 위한 제반 제도 개선이 필요하다고 판단된다.

그리고 이들에 대한 평가에 있어서도 단순한 실적만이 아니라 사건 해결 건수에 대한 파급효과를 반영하는 것이 타당하다고 본다.

제6장 서울시 특별사법경찰제도에 대한 의식조사

제1절 조사개요

제2절 조사결과 : 서울시민

제3절 조사결과 : 전문가

제4절 소결

제 6 장

서울시 특별사법경찰제도에 대한 의식조사

제1절 조사개요

1. 조사목적

특별사법경찰제도의 장기발전방향과 관련된 연구를 수행함에 있어서 특별사법경찰제도에 대한 서울시민 및 전문가의 인지 수준 및 내용을 분석하기 위한 기초자료 확보 목적으로 「서울시 특별사법경찰제도에 대한 의식조사」를 수행하였다.

2. 조사개요

특별사법경찰제도에 대한 의식조사를 실시하기 위해 조사대상을 크게 서울시민과 특별사법경찰의 내용을 알 수 있는 전문가 그룹으로 구분하였다. 조사는 전화설문을 통하여 이루어졌다.

〈표 6-1〉 조사개요

	특별사법경찰에 대한 서울시민 인지도 조사	특별사법경찰 운영에 대한 전문가 조사
조사대상 및 유효표본	○ 서울특별시 시민 : 1,000명	○ 서울, 경기, 인천 검찰청 및 지검별 특사경 담당직원 : 15명 ○ 경찰청 및 경찰서 경무과, 수사과에 있는 경찰공무원 : 50명 ○ 서울시 자치구청 일반특별사법경찰 : 50명 ○ 학계전문가(경찰대학 및 경찰행정학과 교수) : 30명 ○ 행정학과 교수 : 30명
조사방법	○ 전화설문조사	○ 전화설문조사(응답자 요청시 Fax/e-mail 조사 병행)
표본추출	○ 각 자치구 인구비율에 맞춘 비례 할당 (95% 신뢰수준에서 $\pm 3.1\%$ p)	○ 분야별 리스트에 의거한 전수 조사
실사기간	○ 2010년 2월 5일 ~ 2월 9일	○ 2010년 2월 5일 ~ 2월 9일
조사기관	○ (주)월드리서치	

3. 조사항목 구성표

조사항목 중 특별사법경찰제도의 인지도, 필요성, 성과 만족도의 경우는 서울시민을 대상으로 이루어졌고, 자치경찰과의 연계성, 특별사법경찰의 실시 수준, 확장 영역, 개선사항 등 보다 전문적인 내용에 대한 설문은 전문가를 대상으로 실시되었다. 공감도의 경우는 양쪽 모두를 대상으로 하였다.

〈표 6-2〉 조사항목 구성표

조사항목	조사대상	서울시민	전문가
(1) 특별사법경찰제도의 인지도		○	-
(2) 특별사법경찰제도의 필요성		○	-
(3) 서울시 특별사법경찰 성과에 대한 만족도		○	-
(4) 서울시 전담 특사경 조직의 필요성		-	○
(5) 자치경찰과의 연계 필요성		-	○
(6) 특별사법경찰제도의 바람직한 실시 수준		-	○
(7) 특별사법경찰제도의 수사직렬 신설 필요성		-	○
(8) 특별사법경찰의 영역 확장이 필요한 부문		-	○
(9) 특별사법경찰제도의 개선할 점		-	○
(10) 특별사법경찰제도 관련 입장에 대한 공감도		○	○

4. 서울시민 응답자 특성표

1) 서울시민

〈표 6-3〉 서울시민 응답자 특성표

전체		사례수	구성비
		1,021명	100.0%
성별	남자	504	49.4
	여자	517	50.6
연령별	29세 이하	227	22.2
	30대	235	23.0
	40대	213	20.9
	50대	172	16.8
	60세 이상	174	17.0
지역별1	성북구	47	4.6
	종로구	19	1.9
	중구	15	1.5
	동작구	43	4.2
	관악구	54	5.3
	서초구	37	3.6
	강남구	56	5.5
	성동구	31	3.0
	광진구	38	3.7
	강동구	43	4.2
	송파구	65	6.4
	강서구	55	5.4
	양천구	51	5.0
	영등포구	40	3.9
	금천구	25	2.4
	구로구	42	4.1
	도봉구	31	3.0
	강북구	33	3.2
	노원구	59	5.8
	중랑구	48	4.7
	동대문구	39	3.8
	은평구	48	4.7
	서대문구	32	3.1
	마포구	45	4.4
	용산구	25	2.4
지역별2	서울중앙지검	271	26.5
	서울동부지검	177	17.3
	서울남부지검	213	20.9
	서울북부지검	210	20.6
	서울서부지검	150	14.7
학력별	중졸 이하	141	13.8
	고졸	262	25.7
	대재	136	13.3
	대졸 이상	482	47.2
	화이트칼라	228	22.3
직업별	블루칼라	68	6.7
	자영업	161	15.8
	주부	297	29.1
	학생	144	14.1
	무직/기타	123	12.0
소득별	200만원 미만	200	19.6
	200-300만원 미만	143	14.0
	300-400만원 미만	201	19.7
	400-500만원 미만	126	12.3
	500만원 이상	198	19.4
	무응답	153	15.0

2) 전문가 응답자 특성표

〈표 6-4〉 전문가 응답자 특성표

전체		사례수	구성비
		177명	100.0%
성별	남자	158	89,3
	여자	19	10,7
연령별	30대 이하	52	29,4
	40대	63	35,6
	50대 이상	62	35,0
권역별	서울	109	61,6
	인천/경기	26	14,7
	기타 지역	42	23,7
소속별	검찰청특사경담당	12	6,8
	경찰공무원	51	28,8
	학계경찰행정교수	33	18,6
	학계행정학과교수	28	15,8
	서울시특별사법경찰	53	29,9
경력별	3년 이하	64	36,2
	4년-10년	47	26,6
	11년 이상	66	37,3
특사경조직필요성	불필요	10	5,6
	보통	21	11,9
	필요	146	82,5

5. 척도에 대한 설명

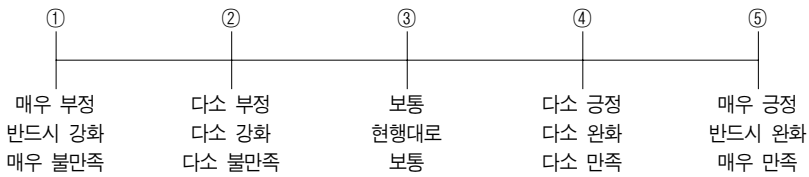
본 조사에서는 5점척도법(5 Point interval Scale)을 사용하였다. 이는 가장 일반적인 Likert식 측정 Scale로서, 중앙값(3점)으로 집중화 현상이 발생할 수 있다는 단점이 있으나, 응답자의 응답 및 척도에 대한 언어화가 쉽고 100점 환산이 편하다는 점 때문에 가장 많이 사용하는 척도라고 할 수 있다.

특히, 만족도 관련 질문의 경우 5점척도 평균이 1점은 “매우 불만”, 2점은

“다소 불만”, 3점은 “보통”, 4점은 “만족”, 5점은 “매우 만족”으로 구성되었다.

100점 척도 평균이 0점~14.3점 미만은 “매우 불만”, 14.3점~28.6점 미만은 “다소 불만”, 28.6점~42.9점 미만은 “불만”, 42.9점~57.1점은 “보통”, 57.1점 초과~71.4점은 “다소 만족”, 71.4점 초과~85.7점은 “만족”, 85.7점 초과~100점은 “매우 만족”으로 구성하였다.

[5점 척도]



[5점 척도 평균에 따른 수준]

1점	1.75점	2.25점	2.75점	3.25점	3.75점	4.25점	5점
매우 부정 반드시 강화 매우 불만족	부정 강화 불만족	다소 부정 다소 강화 다소 불만족	보통 현행대로 보통	다소 긍정 다소 완화 다소 만족	긍정 완화 만족	매우 긍정 반드시 완화 매우 만족	

[100점 척도 평균에 따른 수준]

0점	14.3점	28.6점	42.9점	57.1점	71.4점	85.7점	100점
매우 부정 반드시 강화 매우 불만족	부정 강화 불만족	다소 부정 다소 강화 다소 불만족	보통 현행대로 보통	다소 긍정 다소 완화 다소 만족	긍정 완화 만족	매우 긍정 반드시 완화 매우 만족	

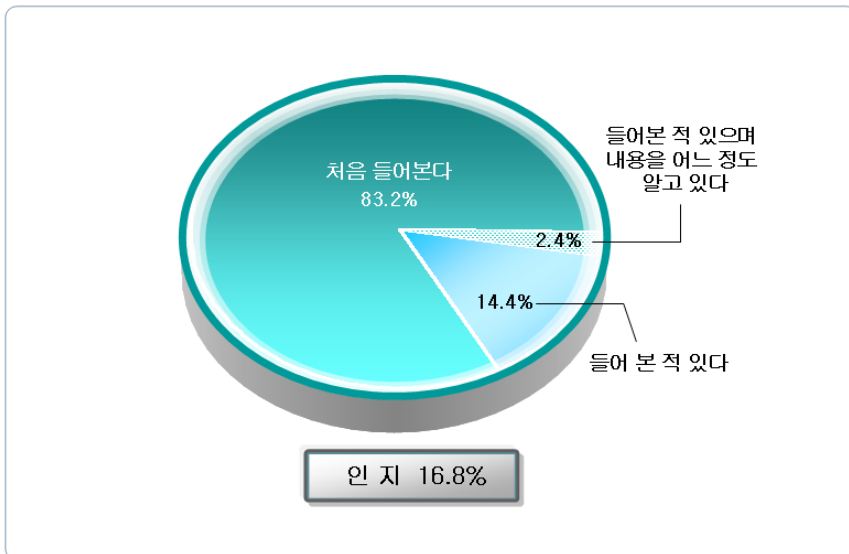
제2절 조사결과 : 서울시민

1. 특별사법경찰제도에 대한 인지도

문1. 귀하는 현재 서울시에서 운영하고 있는 ‘특별사법경찰제도’라는 용어를 들어 본적 있습니까?

“인지” 16.8%

만 19세 이상 서울시민을 대상으로 특별사법경찰제도에 대한 인지 수준을 조사한 결과 16.8%가 ‘인지’(‘들어본 적 있으며 내용을 어느 정도 알고 있다’ 2.4% + ‘이름 정도만 들어본 적 있다’ 14.4%)하고 있는 것으로 파악되었다. 반면, 10명 중 8명(83.2%)은 특별사법경찰제도를 인지하지 못하는 것으로 나타났다.



〈그림 6-1〉 특별사법경찰에 대한 인지도

2. 특별사법경찰제도 관련 입장별 공감도

문2. '특별사법경찰제도'에 대한 의견에 대해 어느 정도 공감하시는지 대답해 주시기 바랍니다.

 공감률 : “수사/행정의 실효성을 높이기 위해 특별사법경찰이 필요하다” 72.8%

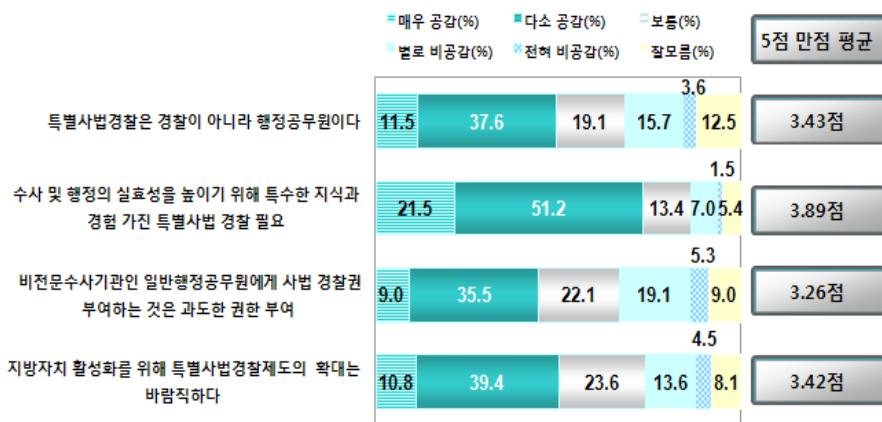
특별사법경찰은 경찰이 아니라 행정공무원이다에 대해서는 49.1%(‘매우 공감’ 11.5% + ‘공감’ 37.6%)가 ‘공감’한 반면, ‘비공감’하는 비율은 19.3%(‘전혀 비공감’ 3.6% + ‘비공감’ 15.7%)로 나타났다(‘보통’은 19.1%임, 5점 척도 기준 3.43점 ‘다소 긍정’ 수준).

특별사법경찰제도에 대한 입장별 공감도를 조사한 결과, 수사/행정의 실효성을 높이기 위해 특별사법경찰이 필요하다(72.8% = ‘매우 공감’ 21.5% + ‘공감’ 51.2%)는 의견에 대한 서울시민의 ‘공감률’이 가장 높게 나타났다(‘비공감’은 8.4%, ‘보통’은 13.4%, 5점 척도 기준 3.89점 ‘긍정’ 수준).

비전문수사기관에게 사법경찰권 부여는 과도한 권한 부여라는 의견에는 44.5%(‘매우 공감’ 9.0% + ‘공감’ 35.5%)가 ‘공감’한 반면, ‘비공감’하는 비율은 24.4%(‘전혀 비공감’ 5.3% + ‘비공감’ 19.1%)로 상대적으로 낮게 조사되었다(‘보통’은 22.1%임, 5점 척도 기준 3.26점 ‘다소 긍정’ 수준).

이는 지역단속이나 지역행정 범죄 관련 수사에 대해서 자치적으로 처리하는 것이 바람직하다는 인식이 낮은 것으로 분석되어진다.

그 다음으로 서울시민의 과반(50.1% = ‘매우 공감’ 10.8% + ‘공감’ 39.4%)은 지방자치 활성화를 위해 특별사법경찰 확대는 바람직하다에 ‘공감’한 반면, ‘비공감’하는 비율은 18.1%(‘전혀 비공감’ 4.5% + ‘비공감’ 13.6%)에 그쳤다(‘보통’은 23.6%, 5점 척도 기준 3.42점 ‘다소 긍정’ 수준). 즉, 앞의 문항과 관련지어 볼 때 지방자치활성화에는 공감하면서도 자치활성화를 위해 중앙의 권한이 지방에 이관되어야 한다는 것에 대해서는 논리적으로 연결시키고 있지 못함을 드러내는 것이라고 분석된다.



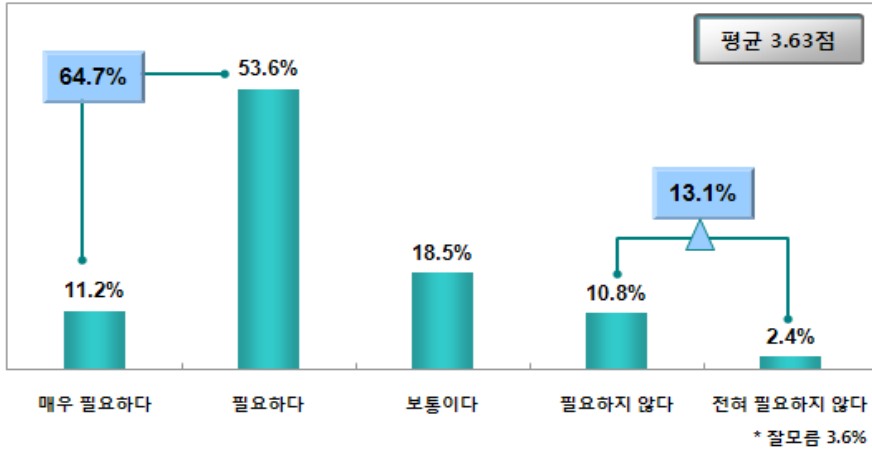
〈그림 6-2〉 특별사법경찰제도 관련 입장별 공감도

3. 특별사법경찰제도의 필요성

문3. 전반적으로 봤을 때 선생님께서는 ‘특별사법경찰’이 필요하다고 생각하십니까?

⚙ “필요” 64.7% (5점 척도 기준 3.63점, ‘다소 긍정’ 수준)

특별사법경찰제도의 필요성에 대한 서울시민의 인식을 알아본 결과, 서울시민의 3명 중 2명가량(64.7% = ‘매우 필요’ 11.2% + ‘필요’ 53.6%)은 ‘필요성’에 동의한 반면, ‘필요하지 않다’는 13.1%(‘전혀 필요하지 않다’ 2.4% + ‘필요하지 않다’ 10.8%)에 불과해 상대적으로 낮게 나타났다.(‘보통’은 18.5%임).



〈그림 6-3〉 특별사법경찰제도의 필요성

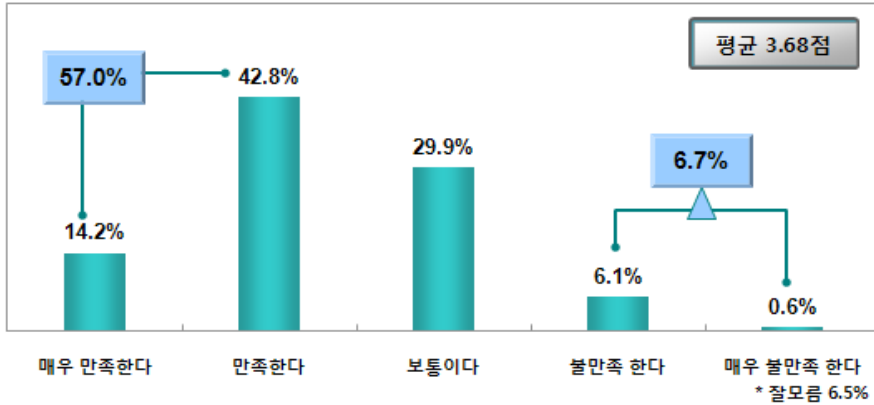
4. 서울시 특별사법경찰의 성과에 대한 만족도

문4.

지난 2009년에 서울시 특별사법경찰은 중국산 와인 위조, 마른안주 식품위생법 위반, 가짜 비아그라 판매 등에 대한 사건들을 해결하였습니다. 특별사법경찰의 이러한 성과에 어느 정도 만족하십니까?

☀ “만족” 57.0% (5점 척도 기준 3.68점, “다소 긍정” 수준)

지난 한 해 동안 서울시 특별사법경찰이 이룬 성과에 대한 서울시민의 만족 수준을 조사한 결과, ‘만족’한다는 비율은 57.0%(‘매우 만족’ 14.2% + ‘만족’ 42.8%)로 나타난 반면 ‘불만족’한다는 비율은 6.7%(‘매우 불만족’ 0.6% + ‘불만족’ 6.1%)에 불과하였다(‘보통’은 29.9%임).



〈그림 6-4〉 서울시 특별사법경찰의 성과에 대한 만족도

제3절 조사결과 : 전문가

1. 특별사법경찰제도 관련 입장별 공감도

문1. '특별사법경찰제도'에 대한 의견에 대해 어느 정도 공감하시는지 대답해 주시기 바랍니다.

🔴 공감률 : "수사/행정의 실효성을 높이기 위해 특별사법경찰이 필요하다" 92.7%

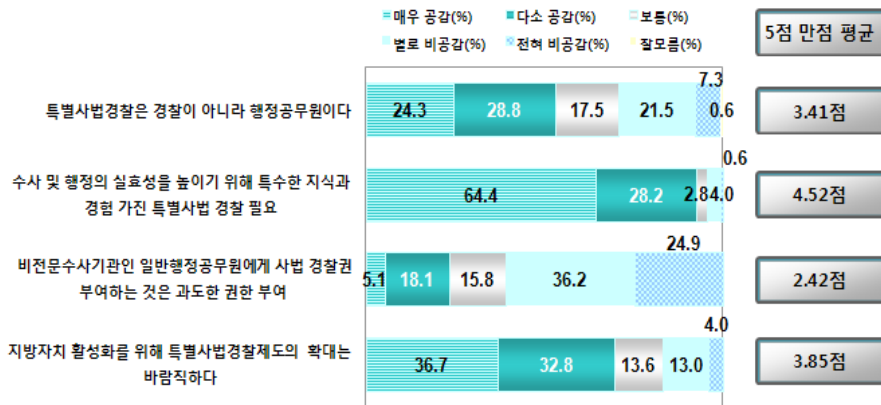
특별사법경찰은 경찰이 아니라 행정공무원이다에는 절반 이상(53.1% = '매우 공감' 24.3% + '공감' 28.8%)이 '공감'한 반면, '비공감'하는 비율은 28.8% ('전혀 비공감' 7.3% + '비공감' 21.5%)로 나타났다('보통'은 17.5%, 5점 척도 기준 3.41점 '다소 긍정' 수준). 즉, 전문가들은 일반인들에 비해 특별사법경찰을 공무원으로 인식하는 비율이 높음을 보여준다.

특별사법경찰제도에 대한 입장별 공감도를 조사한 결과, 대다수의 전문가가 수사/행정의 실효성을 높이기 위해 특별사법경찰이 필요하다(92.7% = '매우 공감' 64.4% + '공감' 28.2%)는 의견에 '공감'하는 것으로 나타났다('비공감'은

4.5%, ‘보통’은 2.8%, 5점 척도 기준 4.52점 ‘매우 긍정’ 수준).

한편, 비전문수사기관에 사법경찰권 부여는 과도한 권한 부여라는 의견에는 대한 공감률은 23.2%(‘매우 공감’ 5.1% + ‘공감’ 18.1%)에 그친 반면, 비공감률은 61.0%(‘전혀 비공감’ 24.9% + ‘비공감’ 36.2%)로 두드러지게 나타났다(‘보통’은 15.8%, 5점 척도 기준 2.42점 ‘다소 부정’ 수준). 즉, 일반시민과 비교해보면 전문가들은 특별사법경찰에게 수사권을 부여하는 것이 필요하다고 인식하고 있음을 보여준다.

그 다음으로 전문가 10명 중 7명(69.5% = ‘매우 공감’ 36.7% + ‘공감’ 32.8%)은 지방자치 활성화를 위해 특별사법경찰 확대는 바람직하다고 ‘공감’한 반면, ‘비공감’하는 비율은 16.9%(‘전혀 비공감’ 4.0% + ‘비공감’ 13.0%)에 그쳤다(‘보통’은 13.6%, 5점 척도 기준 3.85점 ‘긍정’ 수준).



〈그림 6-5〉 특별사법경찰제도 관련 입장별 공감도

2. 특별사법경찰 전담조직의 필요성

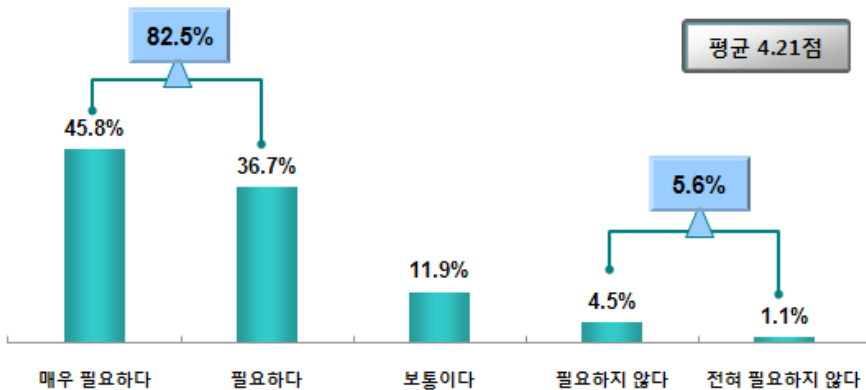
문2.

서울시에서는 광역수준에서 식품위생, 환경, 보건, 원산지 표시, 청소년 보호 등 이상 5가지 지명직 무에 대해 수사전담 특별사법경찰조직을 운영하고 있습니다. 이러한 전담 특사경 조직이 필요하다고 생각하십니까?

☞ “필요” 82.5% (5점 척도 기준 4.21점, ‘긍정’ 수준)

특정 분야의 수사를 전담하는 전담 특사경 조직의 필요성에 대한 전문가의 인식을 조사한 결과, 전문가의 대다수에 해당하는 82.5%(‘필요’ 45.8% + ‘매우 필요’ 36.7%)가 필요성에 공감하는 것으로 파악되었다(‘보통’은 11.9%임).

반면, ‘필요하지 않다’는 5.6%(‘전혀 필요하지 않다’ 1.1% + ‘필요하지 않다’ 4.5%)에 그쳤다.



〈그림 6-6〉 특별사법경찰 전담조직의 필요성

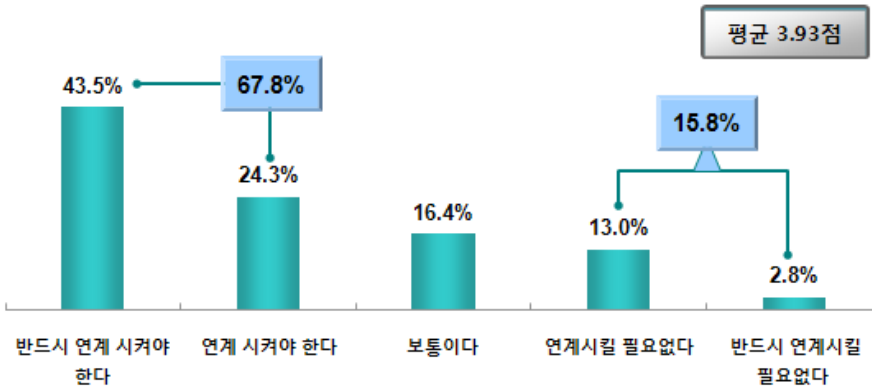
3. 자치경찰과의 연계 필요성

문3. 제주도의 경우는 광역자치단체 수준에서 자치경찰제도를 운영하고 있습니다. 앞으로 기초자치단체 수준에서 자치경찰제를 시행할 경우 자치경찰과 연계시켜야 한다고 생각하십니까?

☞ “연계할 필요 있다” 67.8% > “연계할 필요 없다” 15.8%

앞으로 자치경찰제가 기초자치단체에서 시행된다면 기존의 광역자치경찰과 ‘연계’시켜야 하는 지에 대해 설문한 결과, 응답자의 67.8%(‘반드시 연계시켜야 한다’ 43.5% + ‘연계시켜야 한다’ 24.3%)가 연계하는 것에 동의하는 것으로 나타났다(‘보통’은 16.4%임).

반면, ‘연계할 필요 없다’는 15.8%(‘반드시 연계시킬 필요 없다’ 2.8% + ‘연계시킬 필요 없다’ 13.0%)로 나타났다.



〈그림 6-7〉 자치경찰과의 연계 필요성

4. 특별사법경찰제도의 실시 수준

1) 바람직한 실시 수준

문4. 특별사법경찰제도를 어느 수준에서 실시하는 게 바람직하다고 생각하십니까?

☀ “광역자치단체 수준” 66.1% > “기초자치단체 수준” 28.2%

특별사법경찰제도의 실시수준에 대해서는 응답자의 2/3가량(66.1%)은 ‘광역자치단체 수준’이 바람직하다고 인식하는 것으로 파악된 반면, ‘기초자치단체 수준’이 바람직하다는 의견은 28.2%로 나타났다(‘무응답’은 5.6%임).



〈그림 6-8〉 특별사법경찰제도의 바람직한 실시 수준

2) 실시 수준별 선택 이유

문4-1. 어떤 점에서 그렇게 생각하십니까?

 광역자치단체 수준 : “업무처리의 효율성” 23.1%, 27명
기초자치단체 수준 : “업무분산 차원” 18.0%, 9명

광역자치단체 수준에서의 실시를 선택한 응답자(Base=117명)들은 ‘업무 처리가 더 효율적’(23.1%, 27명)이란 이유를 가장 많이 들어 광역자치단체 수준이 바람직하다고 인식하는 것으로 나타났고, 이어서 ‘수사 범위가 더 광범위해서’(17.1%, 20명), ‘전문성 강화’(16.2%, 19명), ‘중립성 유지’(11.1%, 13명) 등을 선택 이유로 꼽았다.

기초자치단체 수준에서의 실시를 선택한 응답자(Base=50명)의 18.0%(9명)는 ‘업무분산 차원’에서 고려하여 기초자치단체 수준이 더 바람직하다고 생각하는 것으로 나타났으며, 그 외 ‘지역특성에 맞게 관리되어서’ 및 ‘지역 사회와 연계하기 쉬워서’(각 14.0%, 7명), ‘지자체 강화를 위해서’(12.0%, 6명) 등이 선택 이유로 나타났다.

〈표 6-5〉 실시 수준별 선택 이유

광역자치단체 수준 이유(Base=117)	사례수	%	기초자치단체 수준 이유(Base=50)	사례수	%
업무 처리가 더 효율적이라서	27	23.1	업무분산 차원	9	18.0
수사 범위가 더 광범위해서	20	17.1	지역특성에 맞게 관리되어서	7	14.0
전문성 강화	19	16.2	지역 사회와 연계하기 쉬워서	7	14.0
중립성 유지	13	11.1	지자체 강화를 위해서	6	12.0
업무 공조가 원활해서	9	7.7	업무 처리가 더 효율적이라서	5	10.0
법 제도 등의 객관적인 기준을 정립하기 쉬워서	6	5.1	세분화되어 수사가 더욱 활성화 되니까	4	8.0
재정적인 면에서 더 유리해서	6	5.1	민생 문제라서	2	4.0
기초자치단체는 시의원들에게 정치적인 논리로 지게 될 것	6	5.1	전문성 강화	1	2.0
전문인력이 더 많아서	4	3.4	관리차원에서 주민들에게 더 많은 혜택이 돌아가서	1	2.0
기초자치단체는 친분관계에 의한 신분 노출 위험이 있다	4	3.4	규모가 작으면 불합리한 부분이나 부작용이 적어서	1	2.0

* 상위 3.0% 이상 응답 제시

* 무응답 4.3%

* 상위 2.0% 이상 응답 제시

* 무응답 14.0%

5. 특별사법경찰 수사직렬 신설에 대한 입장

1) 수사직렬 신설에 대한 찬반 여부

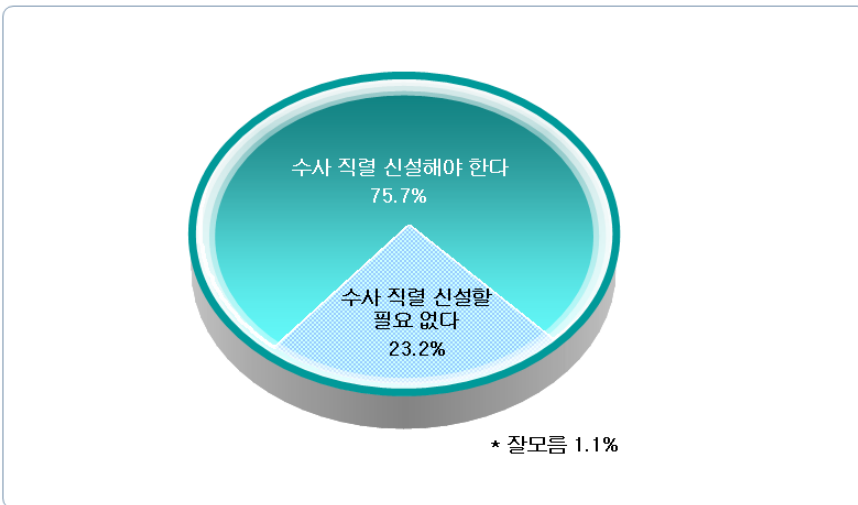
문5.

현재 특별사법경찰은 별도의 직렬 없이 일반 공무원들의 순환보직 형태로 운영되고 있어, 일각에서는 수사직렬을 신설해야 한다는 의견을 제기하고 있습니다. 선생님께서는 어떻게 생각하십니까?

☀ “수사직렬을 신설해야 한다” 75.7% > “신설할 필요는 없다” 23.2%

현행 순환보직 형태로 운영되는 특별사법경찰제도를 앞으로는 별도의 ‘수사직렬을 신설’하여 운영해야 한다는 의견에 대해 응답자의 75.7%가 찬성 입장을 보이고 있다.

반면, ‘수사직렬을 신설할 필요가 없다’고 반대 입장을 보인 비율은 23.2%로 나타났다(‘잘 모름’은 1.1%임).



〈그림 6-9〉 수사직렬 신설에 대한 찬반 여부

2) 수사직렬 신설에 대한 찬반 이유

문5-1. 어떤 점에서 그렇게 생각하십니까?

 수사직렬 신설 찬성 이유 : “전문성 강화” (95.5%, 128명)
반대 이유 : “현재로써 충분” (19.5%, 8명)

수사직렬 신설에 찬성한 응답자(Base=134명)들은 ‘전문성 강화’(95.5%, 128명)를 위해 수사직렬이 필요하다고 인식하는 것으로 파악되며, 그 다음으로는 ‘책임성 강화’, ‘업무 효율성 강화’(각 4.5%, 6명) 등을 찬성의 이유로 들었다.

수사직렬 신설에 반대한 응답자(Base=41명)들은 ‘현재로써 충분하다’(19.5%, 8명)는 점을 들어 신설에 부정적 입장을 밝혔으며, 그 다음으로는 ‘인원 및 조직만 커진다’(12.2%, 5명), ‘승진 적체 우려’ 및 ‘경찰 영역 침범 우려’(각 9.8%, 4명) 등의 문제점 때문에 신설할 필요가 없다고 인식하는 것으로 파악되었다.

〈표 6-6〉 수사직렬 신설에 대한 찬반 이유

신설해야 하는 이유(Base=134)	사례수	%	신설이 불필요한 이유(Base=41)	사례수	%
전문성 강화	128	95.5	현재로써 충분하다	8	19.5
책임성 강화	6	4.5	인원만 증가/ 조직만 커진다	5	12.2
업무 효율성 강화	6	4.5	승진 적체 우려	4	9.8
업무의 연결성 강화	2	1.5	경찰 영역 침범 우려	4	9.8
성과에 대한 승진 등 동기 부여가 된다	1	0.7	직원 남용 우려	2	4.9
일반 공무원들의 업무량이 과다해서	1	0.7	전문성 강화	1	2.4
부정 방지	1	0.7	책임성 강화	1	2.4
독립성 보장	1	0.7	인원이 적어서 수사직렬 운영은 우수직원 유치에 불합리	1	2.4
			수사 전문가가 필요하지 않기에	1	2.4
			공무원 법체제 관리상의 어려움	1	2.4

* 무응답 : 29.3%

6. 특별사법경찰 영역 확장 필요성 및 확대 분야

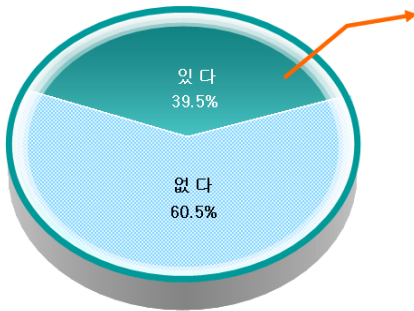
문6.

특별사법경찰의 활동이 좀 더 확대되었으면 하는 영역이 있으십니까?
있으시다면 구체적으로 무엇입니까?

☀ “확장할 영역 없다” 60.5% > “확장할 영역 있다” 39.5%
확장한다면, “교통 관련 분야” (24.3%, 17명)

앞으로 특별사법경찰의 현재 활동 영역보다 더 확대할 영역이 ‘없다’는 응답률은 60.5%로 나타난 반면, 확대할 영역이 ‘있다’는 응답률은 39.5%로 나타났다.

한편, 영역 확대에 긍정적 입장을 밝힌 응답자(Base=70명)들은 더 확대했으면 하는 영역으로 ‘교통’(24.3%, 17명) 분야를 가장 많이 꼽았으며, 이어서 ‘청소년’(11.4%, 8명), ‘식품위생’ 및 ‘보건의료’(각 10.0%, 7명), ‘대부업체 단속’(7.1%, 5명) 등으로 나타났다.



확대 요망 영역 (Base=70)	사례수	%
교통 관련	17	24.3
청소년 관련	8	11.4
식품위생	7	10.0
보건의료 분야	7	10.0
대부업체 단속	5	7.1
환경	3	4.3
건축허가 부분	2	2.9
무단방치 차량	2	2.9
주차위반	2	2.9
조세 관련	2	2.9

* 상위 2.9% 이상 응답 제시 * 무응답 14.3%

〈그림 6-10〉 특별사법경찰 영역 확장 필요성 및 확대 분야

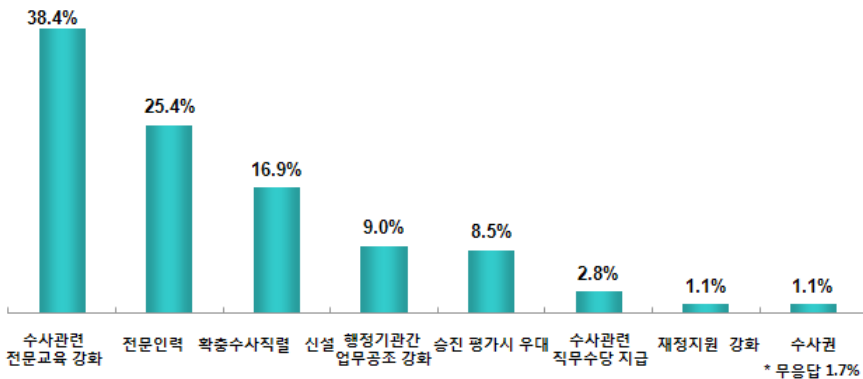
7. 특별사법경찰제도의 개선사항

문7. 현행 특별사법경찰제도의 개선할 점이 있다면 무엇이라고 생각하십니까?

⚙️ “수사 관련 전문 교육 강화” 38.4%

특별사법경찰제도에서 개선되어야 할 부문에 대해 중복 응답을 받은 결과, ‘수사 관련 전문 교육 강화’(38.4%)를 가장 많이 원하는 것으로 나타났으며, 이어서는 ‘전문 인력 확충’(25.4%), ‘수사직렬 신설’(16.9%)을 필요로 하는 것으로 파악되었다.

그밖에는 ‘행정기관 간 업무 공조 강화’(9.0%), ‘승진평가시 우대’(8.5%), ‘수사 관련 직무 수당 지급’(2.8%), ‘재정 지원 강화’ 및 ‘수사권(책임과 권한)’(각 1.1%) 순으로 개선이 필요하다고 인식하는 것으로 조사되었다.



〈그림 6-11〉 특별사법경찰제도의 개선사항

제4절 소결

특별사법경찰에 대한 서울시민의 인지도는 확연히 떨어지는 것을 알 수 있다. 이는 중국산 와인 원산지 위조, 마른안주 식품위생법 위반 등과 같은 생활 안전 사건을 해결했음에도 불구하고 아직은 특별사법경찰에 대한 홍보가 미약하기 때문이라고 볼 수 있으며, 일반사법경찰과 혼동하는 것으로도 판단된다. 특별사법경찰제도가 자치경찰제로 가는 과정의 하나라고 보았을 때, 시민들의 자치경찰에 대한 인식이 부족한 것으로 보인다.

특별사법경찰과 관련한 입장별 공감도는 일반시민과 전문가 집단 간의 차이가 있는 것을 알 수 있다. 특별사법경찰이 행정공무원이라는 부분에 대해서는 양측 모두 공감도가 비슷한 것으로 조사되었으나, 수사·행정의 실효성을 높이기 위해 특별사법경찰이 필요하다는 부분에 있어서는 전문가 집단의 공감도가 더욱 높게 나타났다. 또한 비전문수사기관에 대한 사법경찰권 부분에 있어서는 전문가 집단은 과도하게 부여된 것은 아니라고 본 반면, 일반시민은 상대적으로 과도하게 부여된 것이라고 지적하였다. 이는 사법경찰권의 행사에 있어서 시민과의 공감확대가 더욱 필요하다는 것으로 해석할 수 있다.

특별사법경찰제도의 필요성에 대해서는 서울시민의 64.7%가 필요하다고 응답하였는데, 이는 시민의 생활안전과 관련하여 보다 전문적인 법집행 활동을 바라는 것으로 풀이된다.

만족도의 경우 서울시민의 57.0%가 만족하는 것으로 조사되었는데, 이를 위의 인지도와 관련하여 봤을 때, 특사경제도에 대한 전반적인 인지도가 떨어지는 가운데 아직은 도입기간이 짧은 관계로 시민의 만족도에 직접적인 연관성이 부각되지 못한 것으로 판단된다.

자치경찰과의 연계 필요성과 특별사법경찰제도의 실시 수준에 대한 설문결과를 살펴보면, 현재의 특사경을 자치경찰과 연계시켜서 운영해야 하며 광역자치단체 수준에서 특사경을 두는 것이 바람직한 것으로 나타났다. 이는 현재

광역자치단체에 자치경찰을 두자는 의견과 일치한다고 볼 수 있다. 광역자치단체 수준에서 실시해야 하는 이유로는 업무처리의 효율성을 보다 높일 수 있다는 점을 들고 있다. 그러나 이 부분의 경우는 자치경찰제도의 확립에 있어서 의견이 분분한 상황이다. 현실적으로 봤을 때 일괄적으로 기초자치단체 수준에서 실시하기에는 무리가 있다는 의견이 다수라 할 수 있다.

수사직렬 신설과 운영개선사항에 대한 설문결과를 살펴보면, 그 내용이 특별사법경찰의 전문성 제고와 관련이 있음을 알 수 있다. 즉 순환보직 형태로 운영되는 특별사법경찰은 수사업무의 특성을 반영하지 못한 채 그 전문성을 높이지 못한다는 의견이 많은 것을 알 수 있다. 이와 더불어 현재 자치구에서 파견직의 형태로 운영되고 있는 서울시 특별사법경찰제도는 파견이라는 본연의 문제로 인하여 운영상의 문제점이 많이 드러나고 있기 때문에 개선이 필요하다고 볼 수 있다. 개선사항에 있어서도 수사관련 전문교육의 강화와 전문인력의 확충이 시급하다는 응답이 높았는데, 일반 공무원이 수사업무를 수행하는데 있어 수사전문성 확보라는 문제를 해결해야 할 것으로 판단된다.

서울시 특별사법경찰제도는 이제 3년차에 접어들고 있는데, 전반적인 인식이 떨어지며, 운영상 많은 문제점들이 드러나고 있다. 그러나 일반사법경찰이 수행하지 못하는 행정전문 영역에 대한 수사활동을 특화시키고 전문성을 확보하며, 현재 운영상의 문제점들을 해결하여 제도를 확립시킨다면 시민의 생활안전 확보에 일조할 수 있을 것이다.

제7장 특별사법경찰제도의 관계분석

- 제1절 특별사법경찰과 일반사법경찰의 관계
- 제2절 특별사법경찰과 전담특별사법경찰의 관계
- 제3절 특별사법경찰과 자치경찰 실시와의 관계

제 7 장

특별사법경찰제도의 관계분석

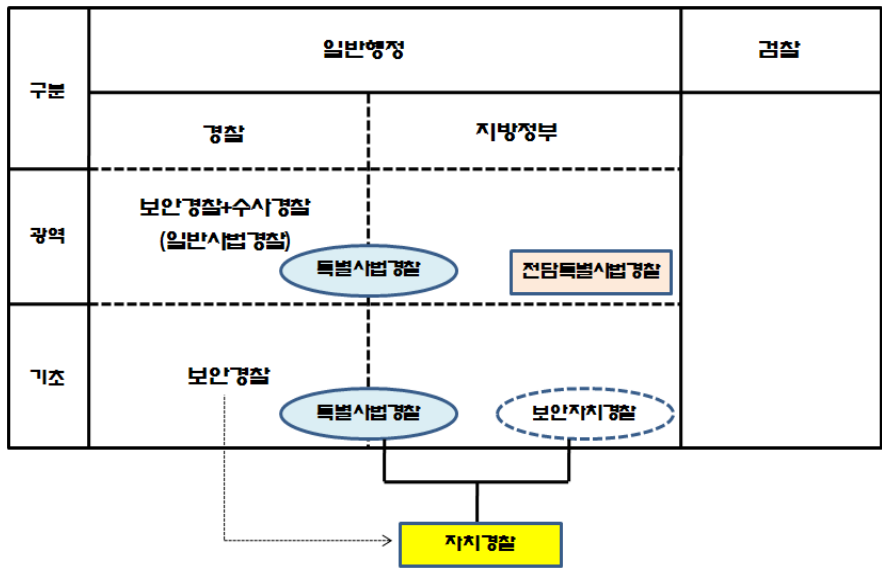
제1절 특별사법경찰과 일반사법경찰의 관계

대륙법계에 따르면 경찰은 행정경찰과 사법경찰로 크게 나누어진다. 행정경찰은 사회공공의 안녕과 질서유지를 위하여 국가 통치권에 근거한 권력적 활동을 하기 때문에 경찰행정법규의 적용을 받는다. 반면, 사법경찰은 범죄를 수사하고 범인을 체포하는 등의 형사사법활동을 하기 때문에 형사법의 적용을 받는다. 일반행정경찰에 관해서는 특별한 규정을 두고 있지 않지만, 사법경찰에 대해서는 “사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률”을 두고 있다(황현락, 2008).

우리나라에서는 일반경찰이 사법경찰의 기능을 동시에 담당하고 있기에 일반사법경찰이 아닌 특별사법경찰에 대하여 특별히 형소법 제197조에 근거하여 관할 검사장이 지명하도록 되어 있다. 특별사법경찰은 일반직 공무원 중에서 지명되며, 특정한 임무범위 내의 단속계획을 수립하고 소관업무에 관한 단속과 조사, 수사 및 송치업무를 담당한다.

사법경찰에 대한 근거규정은 형소법 제196조로 “수사관, 경무관, 총경, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 검사의 지휘를 받아 수사를 하여야 한다”고 되어 있고, “경사, 순경은 사법경찰리로서 검사 또는 사법경찰관의 지휘를 받아

수사를 보조하여야 한다”고 되어 있다. 또 “전항에 규정한 자 이외에 법률로서 사법경찰관리를 정할 수 있다”고 규정하여 일반사법경찰을 원칙으로 하되 특별사법경찰관리를 별도의 법률로 정할 수 있도록 하고 있다.



〈그림 7-1〉 특별사법경찰과 일반사법경찰의 관계

특별사법경찰에 대해서는 형소법 제 197조에 “산림, 해사, 전매, 세무, 군수 사기관 기타 특별한 사항에 관하여 사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무의 범위는 법률로 정한다”고 규정되어 있고, “사법경찰관리의 직무를 행할자와 그 직무범위에 관한 법률(법률9773호, 2009.6.9)”로 특별사법경찰관리를 규정하고 있다.

특별사법경찰은 그 직무범위 내에서는 일반사법경찰과 동등한 권한을 부여받고 있으므로, 자치경찰이 광역시도와 시군구에서 부분적으로 이미 실시되고 있다고 보아도 무방할 것이다. 단지 실질적으로 법률이 부여한 권한을 수행할 전문성과 시간적 여유가 없어서 제대로 수행되고 있지 못하다는 것이 문제라고 할 수 있다.

한편 행정경찰도 두 가지로 크게 나눌 수 있다. 즉 보안경찰과 행정경찰 혹은 행정단속경찰로 나눌 수 있다. 굳이 여기서 행정단속경찰이라고 명명한 것은 특별사법경찰이라고 칭하고 있는 행정수사경찰과의 구별을 위해서이다.

보안경찰이라 함은 사회공공의 안녕과 질서유지를 위하여 경찰기관의 소관 사무와 같이 다른 행정작용을 부수하지 않고, 그 자체로서 독립하여 기능을 수행하는 경찰을 의미한다. 반면, 행정경찰작용이라 함은 다른 행정작용에 부수하여 생길 수 있는 위해를 예방하고 제거하기 위한 경찰작용을 의미하고, 교통행정, 환경행정, 보건행정, 재무행정, 군사행정 등의 분야에서 나타난다. 이는 주무부처의 기관장이 책임지고 수행하여야 하는 것이다.

이렇게 볼 때, 자치경찰이 만일 도입된다고 하면, 자치경찰은 행정단속경찰과 지역보안경찰로 구분될 수 있고, 행정단속경찰의 기능은 이미 특사경 지명을 받은 공무원에 의해 수행되고 있다고 할 수 있으나, 이를 전담할 특사경을 별도로 설치할 필요성이 있다. 왜냐하면, 특사경 지명을 받은 공무원이 현실적으로 특사경의 직무를 제대로 수행할 수 없기 때문이다. 이러한 이유로 서울시에서 지방정부 최초로 전담 특별사법경찰제도를 창설한 것이며, 광역시도 레벨에서 주도적으로 특별사법경찰제도를 창설하였다는 것은 자치경찰의 실시에 중요한 서단을 제공하는 것이라고 할 수 있다.

일반사법경찰과 특별사법경찰은 단지 직무범위와 수사관할의 차이만 있을 뿐이고, 정의상 특별사법경찰은 특별한 행정분야에 대한 권한만을 가진다. 이를 알기 쉽게 표로 정리하면 다음과 같다(황현락, 2008 : 44).

〈표 7-1〉 일반사법경찰과 특별사법경찰의 구분

구 분		일반사법경찰	특별사법경찰
공통점	형소법의 적용	받음	받음
	직무범위의 제한	없음	있음
	수사관할의 제한	없음	있음
	분야별 소관업무에서	일반범죄	철도, 환경, 산림

행정경찰과 사법경찰의 구분은 법률개념상으로는 가능하지만, 실제로는 용이하지 않다. 단속을 하게 되면 수사의 대상이 될 사안들이 도출되기 때문에, 경찰활동으로 행정경찰과 사법경찰을 구분하기도 쉽지 않다. 특히 특별사법경찰로의 지명은 단속을 하는 행정공무원에게 사법경찰권을 부여한다는 의미이고, 지명을 받은 특사경은 관련 행정공무원의 단속직무를 지휘감독할 수 있어야 하는데 현실적으로는 그렇지 못한 경우가 많다.

한편 제주특별자치도 자치경찰의 경우 직무속에 특별사법경찰의 기능이 들어 있음을 볼 때, 특사경의 직무는 분명히 경찰기능이라고 할 수 있다. 따라서 특사경이 존재한다는 것은 자치경찰제도가 부분적으로 도입된 것이라고 할 수 있다. 그렇지만 현실적으로 자치경찰기능은 제대로 수행되고 있지 못한 채 경찰청이나 경찰서로 고발하는 정도에 그치고, 수사를 하여 검찰에 송치하는 실질적인 경찰기능을 수행하고 있지 못하였다고 할 수 있다.

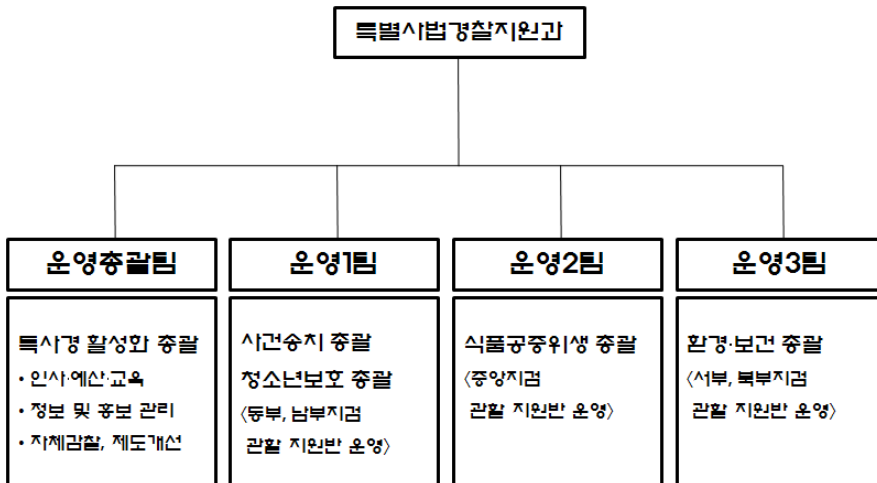
제주특별자치도의 경우 자치경찰제도를 4년째 운영하고 있는 현재의 단계에서 특사경의 전문성향상과 운영기반정착이 어느 정도 이루어졌는가는 특사경의 장기적인 전망을 예측하는데 중요한 단서가 된다고 할 수 있다.

제2절 특별사법경찰과 전담특별사법경찰의 관계

서울시에 특별사법경찰지원과가 생긴 것은 전담특별사법경찰이 생겼다는 의미이다. 이전에도 서울시와 자치구에 이미 특별사법경찰로 지명을 받은 공무원들이 존재했었다. 그렇지만, 이를 총괄적으로 지원하고 지방행정업무에 대한 법집행력을 획기적으로 강화하기 위해서는 전담의 특별사법경찰지원과의 신설이 필요했던 것이다. 이에 따라 2008년 1월 1일 2개팀으로 구성된 특별사법경찰지원과가 발족하게 되었고, 사법경찰업무 총괄기획, 분야별 단속계

획수립, 자치구 특별사법경찰업무의 통합관리, 수사업무의 총괄관리를 주요 사무기능으로 분장받아 직무를 수행하였다.

서울시에 2008년 6월 490명의 특별사법경찰이 지명되어 있었다. 서울시에 173명(소방 143, 도로시설 18, 위생 7, 환경 5)이 있었고, 자치구에 317명(교통 141, 위생61, 환경 47, 공원녹지 등 68)이 있었다. 이들은 각각 식품, 환경, 보건, 환경업무 등 행정분야의 전문성을 보유한 4~9급의 공무원으로서 관련분야의 단속활동과 함께 위법사항 적발 시 검사의 지휘를 받아 사건을 직접 수사하여 검찰에 송치하는 수사권을 가지고 있었다.



〈그림 7-2〉 특별사법경찰지원관 조직표(2009년)

전담특별사법경찰은 검사장으로부터 5개의 주요직무에 대한 수사권의 지명을 받은 데 비하여 일반 특별사법경찰은 해당직무 한 개 분야에 대한 수사권의 지명을 받았다. 또 서울시의 광역 전담특별사법경찰은 직무관할범위가 서울시 전체인데 비하여 자치구의 특별사법경찰은 자치구에 한정되었다.

자치구에 배치된 전담특사경은 기본적으로 직무관할범위가 서울시 전체에 해당된다. 이는 이들이 서울시 소속의 공무원이라고 하는데서 생기는 것이다.

즉 이들의 근무처는 자치구의 사무실이지만, 서울시 공무원으로서 파견되어 있기에 결과적으로 이들은 자치구의 공무원으로 취급되는 것이 아니라 서울시 공무원으로 취급되는 것이다.

반면, 자치구로부터 서울시에 파견된 전담특사경은 자치구의 특별사법경찰과의 연계가 단절된다는 데 문제가 있다. 즉 교통이나 위생, 환경 분야의 특별사법경찰은 여전히 자신의 소속 조직에서 특사경으로서 직무를 수행하고 있고, 사건을 경찰서나 검찰에 고발이나 수사의뢰를 하고 있다.

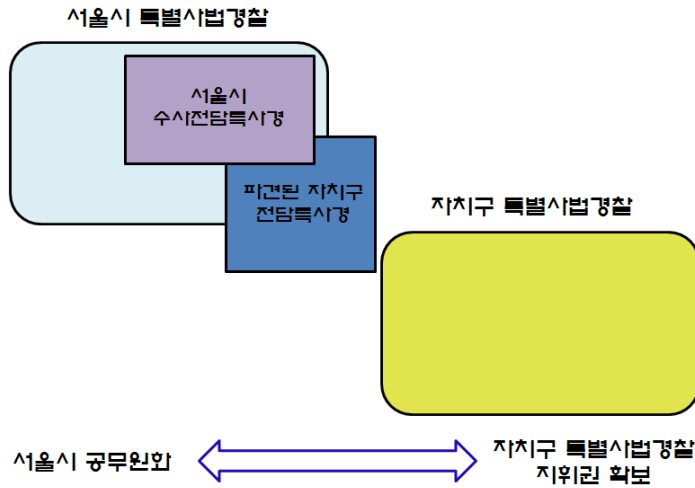
자치구 전담특별사법경찰은 자치구에서 인사평가와 승진심사를 받아야 하기 때문에 상대적으로 불이익을 받게 된다. 또 2년 내지 3년 이내에는 자치구로 복귀하여야 하므로, 전담특별사법경찰로서의 전문성을 확보하기가 어렵다. 최소한 3년 이상 되어야 특사경으로서의 관련 법규에 대한 이해를 하게 되고, 5년 정도의 수사경력이 있어야 수사관으로서의 역량을 발휘할 수 있는데, 빈번한 인사이동은 특사경으로서의 역량을 함양하기 어렵게 만든다.

또 자치구에서 파견된 전담특별사법경찰은 기본적으로 서울시의 특사경 직무를 수행하므로, 자치구의 직무영역에서 벗어난 인력이라고 할 수 있다. 그렇다고 하면, 서울시에서 근무평정이나 승진에 있어서 특혜를 줄 수 있어야 하는데, 120여명의 서울시 특사경에 대한 일방적인 혜택을 주기는 어려운 구조이다. 결과적으로 특사경에 파견되는 것에서 자치구 공무원으로서는 전혀 유인책을 발견하기 어렵게 되고, 이는 역량 있는 인재의 확보를 어렵게 만든다.

또 특사경이 기본적으로 수사관으로서의 전문성을 발휘하려면 잠복근무, 체력, 장기간의 파견수사 등의 활동에 필요한 예산적 뒷받침이 있어야 하고, 노력한 만큼의 댓가를 얻을 수 있어야 특사경들의 지속적인 헌신을 확보할 수 있는데, 이러한 활동기반이 전혀 구비되어 있지 않은 실정이다.

이러한 소속관계를 그림으로 표현하면 다음 <그림 7-3>과 같다.

그러나 문제는 파견된 자치구 전담특사경에 대한 서울시와 자치구의 관계정립이다. 이들의 신분을 서울시공무원신분으로 전환시키게 되면, 이들에 대한



〈그림 7-3〉 서울시 특별사법경찰의 소속관계

근무평정이나 승진관리를 통해 충성과 헌신을 확보할 수 있다. 즉 현재와 같이 소속은 서울시이면서 근무평정이나 승진관리에서 노력한 댓가를 받을 수 없는 지위에서 벗어날 수 있는 것이다.

물론 이 경우 서울시는 정원관리 측면에서 다른 분야의 서울시 공무원정원을 줄여야 할 것이다. 특사경의 중요성이 있다고 하면, 임시조직으로 만들어서라도 이들에 대한 정원을 확보해야 할 것이다.

만일 그렇게 못한다면, 이들을 자치구공무원으로 환원시키고, 이들이 자치구 특사경에 대한 지휘권을 확보할 수 있게 하여 자치구 소속 전담특사경으로서 활동하게 해야 할 것이다. 그리고 이들 자치구 소속 전담특사경의 직무성과 관리는 특별·광역시의 입장에서 평가하는 정도에 그쳐야 할 것이다. 이 경우 인센티브를 제공하게 되면, 자치구 소속의 특사경들은 서로 자신의 지역에서 좋은 성과를 내기 위하여 경쟁하게 되어 서울시 차원의 안전성을 확보할 수 있게 될 것이다.

즉 지금처럼 자치구로부터 파견된 전담특사경들의 애매한 신분으로 인해 발생하는 직무의욕상실을 막을 수 있다는 점이다.

서울시 특사경과 서울시 전담특사경과의 단절도 문제이다. 서울시 특사경은 각각 자신의 소속 과에서 한 개의 특정한 특사경 직무를 수행하는데 비해 전담특사경은 5가지의 직무를 전담하고 있어 수사마인드에서 이미 차이가 난다. 즉 서울시 특사경의 경우는 기본적으로 수사마인드를 가지기 어렵다고 할 수 있다. 행정업무의 전문성을 확보하는 것이 우선시되어 특사경으로서의 수사전문성을 확보하기는 쉽지 않은 것이다. 단지 고발정도에 그치는 것이지 수사를 하기는 쉽지 않다. 수사란 기본적으로 피의자 신문을 하고, 조서를 작성하여 기소를 해야 하는 것인데, 이에 대한 전문적 법률적 지식과 직무태도의 함양은 단기간에 습득하기 어려운 것이다.

또 공무원으로서 시민들을 위해 봉사하는 직무에서 수사관으로서 시민들의 범죄사실을 추궁하고 심지어는 체포까지 하여야 하는 등의 인권문제를 다루어야 하는 직무로의 전환이 용이한 것이 아니다. 전자는 봉사마인드, 후자는 수사마인드를 가져야 하는데, 이는 경찰기능이라고 하는 것은 권력적인 데 비하여 행정기능은 지원 혹은 호혜적이어야 하기 때문이다. 공무원으로 채용된 사람이 수사관으로서의 권력적인 행태를 하기는 쉽지 않은 것이다.

자치구의 특사경도 수사관으로의 지명을 받았지만, 이 역시 공무원으로서 수사관의 직무를 민원행정현장에서 수행하기는 용이하지 않다. 마인드자체가 다르고, 수사를 수행할 수 있는 행정공간여건도 마련 되지 않았기 때문이다. 그럼에도 불구하고 수사권을 부여하고 있으니, 검찰측에서도 직무가 제대로 수행되고 있지 않은 것을 알면서도 대책을 세우기가 용이하지 않은 측면이 있다고 할 수 있다. 즉 기본적으로 수사관으로서의 역량을 구비하지 않은 공무원에게 직무수행 역량을 요구하기도 어렵고, 단체장이나 부단체장에게 법률의 규정대로 환경을 조성하라고 압박하기도 어렵다. 예산이나 인사상의 지원이 없는 상태에서 검찰이 관공서에 일방적으로 요구하기에는 어려운 부분이 있다.

서울시에서의 발족당시 전담 특사경은 식품위생, 보건, 환경 등의 3개 분야를 중점적으로 지명을 받았는데, 이 직무의 효과적인 수행을 위해서는 검찰,

식품의약품안전청 등 유관기관과의 협조제체를 구축하고, 상시 정보수집활동을 통하여 활동역량을 강화해야 하는 것이다. 현재는 5개의 영역으로 직무범위를 확장하여 운영하고 있다. 이 점에서 전담특별사법경찰은 개별적인 특별사법경찰의 직무에 대한 경험과 노하우를 가지고 있는 인력 중에서 선발되어야 할 것이고, 특히 수사권의 역량을 확보하도록 노력하여야 할 것이다.

제3절 특별사법경찰과 자치경찰 실시와의 관계

경찰기능의 배분에 있어 현재는 일반사법경찰기능을 자치경찰에 배분하고 있지 않다. 국가경찰에게만 일반사법경찰의 기능을 배분하고 있기에 일반적인 경찰기능은 지방정부에 부여되어 있지 않다고 할 수 있다. 단지 특별한 사법경찰기능만을 검사장의 지명에 의하여 부여하고 있을 뿐이다.

따라서 자치경찰제의 실시라는 것이 기존의 지방경찰청이나 경찰서를 일반행정기관인 광역시도나 시군구에 합병하는 것이라고 한다면, 지방에 경찰기능 자체를 이관하는 것을 의미하게 되고, 방법이나 교통 등의 일부기능만을 이관하는 것을 자치경찰제의 실시라고 한다면, 경찰기능자체는 여전히 국가경찰에 남게 되고 지방에는 단지 특별사법경찰기능과 방법교통경찰기능만이 이관되는 것을 의미하게 된다.

자치경찰제의 실시를 어떤 범위로 어느 정도의 영역까지 할 것인가에 따라서 특별사법경찰의 위상이나 전문화의 방식이 달라지게 된다.

현재는 “사법경찰관리의 직무를 행할자와 그 직무범위에 관한 법률”에서 자치경찰에 대한 수권규정을 일반적으로는 두고 있지 않고, 단지 제주특별자치도의 경우에만 한정적으로 인정하고 있다. 사법경찰관리의 직무에 관하여 법개정이 없는 상태에서는 자치경찰제를 실시한다고 하여도 자치경찰이 사법경

찰직무를 수행할 수는 없다. 따라서 단지 방법이나 교통단속 등의 단순경찰직 무만을 수행할 수는 있으나 수사를 할 수 있는 것은 아니다.

특별사법경찰의 존재는 이미 지방정부에서 자치경찰제를 부분적으로 실시하고 있다는 것을 의미한다. 즉 전담특사경이 생기기 전에는 수사권을 행사할 수 있는 역량이나 조직환경이 조성되어 있지 않았기에 수사관으로서의 특사경 역할은 잠자고 있었다고 할 수 있다. 마찬가지로 경찰조직에서도 특사경의 직무를 법적으로 수행할 수 있는 여건은 마련되어 있었지만, 선거나 경제사범, 공무원범죄 등의 다른 인지수사에 밀려서 특별법위반에 대한 수사는 현실적으로 수행하지 못하고 있었던 것이 사실이다. 다시 말해 특사경의 직무가 일반지방행정정부나 경찰조직에서 공동화되어 있었던 사실로 인해 법제도적인 설계는 되어 있었지만 최소한의 건수에 한정해서 성과를 내고 있었던 것이고, 제대로 된 특사경으로서의 지역 행정법질서를 확보할 수 있는 활동을 할 수 없었다고 할 수 있다.

만일 자치경찰제도를 도입한다고 하면, 이미 부분적으로 존재하는 특사경의 기능에 교통분야와 방법과 경비분야를 자치경찰기능으로 추가하여야 할 것이다. 즉 자치경찰기능에는 수사기능이 들어오는 것이 아니라 단지 치안기능만이 들어오는 것이다. 기존의 경찰조직이 가지고 있는 수사경찰의 비중은 15% 정도에 불과한데, 이 기능까지 자치경찰로서 지방자치단체에 이관해야 할 것 인가는 주요한 논점이 된다. 이 기능까지 이관한다고 하면 경찰서나 지방경찰청조직을 지방정부에 완전이관하는 것을 의미하지만, 수사기능을 국가경찰로서 유보시킨다고 하면 지방정부의 자치경찰조직과 국가경찰조직을 이원적으로 유지하겠다는 의미를 지기 때문이다.

한국적 현실에서 수사기능의 완전 이관이 용이하지 않다는 것은 제주특별자치도의 특사경 운영에서도 여실히 나타나고 있다. 심지어 제주도 자치경찰의 경우 치안을 담당하는 파출소가 여전히 국가경찰로서 남아있는 것을 볼 때, 경찰기능의 지방정부 이관은 요원한 것이 아닌가 하는 것을 실감하게 된다.

〈표 7-2〉 지방정부의 자치경찰 조직(예상)

자치경찰			
분야	교통	방법, 경비	수사(특사경)
신분	일반경찰	일반경찰	수사경찰/특사경

〈표 7-3〉 경찰 조직

경찰조직						
분야	수사과	형사과	생활안전과	교통경비과	정보과/ 보안과	경무과
하위 분야	경계 지능범죄수사 ⁴⁹⁾ 수사지원	지역형사 강력범죄수사 과학수사	여성청소년 교통사고조사 풍속			

* 수사경과가 배치되는 곳은 주로 수사과와 형사과에 해당됨. 수사경과는 전체경찰조직의 약 15%에 불과함. 나머지는 일반경과임.

다시 말해 경찰기능과 수사기능은 기본적으로 다른 것이다. 일반적으로 경찰기능에 수사기능이 포함된 것으로 인식하는데도 특사경이 가진 수사기능의 중요성을 간과하게 된다. 특사경은 수사권을 가진 경찰이다. 수사기능을 가지는 것은 검찰과 수사경찰(일반 경찰의 약 15%), 그리고 특별사법경찰이다. 경찰이라고 하면 실제로는 수사기능을 가지지 않고 치안을 담당하는 사람들을 일컫는 것이 정확한 어법이라고 할 수 있다. 즉 우리가 일반적으로 인식하는 경찰의 개념에는 치안기능과 수사기능이 포함되어 있으나, 단지 치안기능만을 가진다. 자치경찰이라고 하면 지역의 치안기능을 경찰조직에서 지방행정조직으로 이관하는 것을 의미하는 것이지, 수사권을 이관하는 것은 국가권력을 지방으로 이관하는 권력이동의 문제이다. 즉 지방분권의 문제라는 것이다. 이는 국가검찰의 수사권행사에 대하여 지방정부에도 수사권을 이관해 줄 것인가라는 권력분점의 문제로 들어가게 된다.

49) 지능범죄수사의 경우 선거, 공무원범죄, 경제사범, 특별법위반 등의 인지수사를 함. 경찰서에는 주로 8-10명으로 구성됨.

다시 말해 자치경찰제도의 도입을 어떤 의미로 이해하는가에 따라서 자치경찰의 모습은 달라지게 될 것이다. 이 점에서 특사경이란 국가의 특별법에 대한 수사권을 지방정부 공무원에게 이관해 둔 것이고, 이를 지방행정기관이 수행하도록 한 것이다. 그렇지만 수사권에 대한 책임은 검찰조직이 지도록 되어 있어서 특사경의 권한을 자치단체장에게 이관할 것인가는 전혀 논의의 대상이 되고 있지 않은 것이다. 만일 검찰에서 특사경 권한을 지방정부에 이관한다고 하면, 이는 수사권한의 지방정부이관을 의미하게 되고, 국가권력의 분점을 허용하는 것이다.

특사경의 수사권은 검찰청으로부터 지명된 자에 대하여 기관위임되어 있는 것이므로 지명된 특사경에 대한 상급자를 따로 지명하지 않는 한, 특사경에 대한 인사, 근무평정에 대한 영향력을 검찰측에서 행사하기는 용이하지 않다. 이 점에서 지방정부에 소속된 특사경에 대한 검찰의 지휘감독 영향력은 제한적일 수밖에 없다. 법적인 권한은 있을지 모르지만, 조직경영상의 권한은 전혀 발휘할 수 없고, 우선순위(priority)를 확보하기도 용이하지 않으므로, 형식적인 권한행사에 그치게 되었던 것이다.

지방정부의 자치경찰제도 도입이 성공하기 위해서는 수사권수행이 가능한 특사경 요원양성이 핵심이라고 할 수 있다. 특사경 요원의 양성이 없는 상태에서 자치경찰제도를 도입하는 것은 무늬만 낼 뿐이고 실제적으로는 실효성있는 성과를 기대하기 어려울 수 있다.

즉 특사경으로서의 수사기능에 대한 전문성확보가 앞으로 자치경찰제도를 도입할 때도 중요한 관건이 된다. 수사기능에 대한 우수한 인재를 확보해 놓아야 보안, 방법 등의 경찰기능이 지방정부에 도입되더라도 행정자치경찰로서의 정체성을 확보하게 되는 것이다. 이러한 수사전문성이 확보되지 않으면, 자치경찰이 되더라도 국가경찰로서의 경찰조직문화에 흡입되어 지방행정과는 이질화된 자치경찰이 될 위험성이 높다. 즉 국가경찰의 기능에는 수사기능과 치안기능이 있는데, 수사기능이 치안기능을 견인하고 있는 구조이다. 국가경찰

의 수사기능을 지방정부에 이관하지 않을 경우에는 자치경찰로서의 위상을 확보하기 위해서 특사경의 수사전문성이 필요할 것이고, 만일 수사권까지 지방정부로 이관된다면, 치안우위의 자치경찰이 아니라 행정우위의 수사경찰로서의 자치경찰 구조를 만들기 위해서도 특사경의 수사 전문성 확보는 필수적이라고 할 수 있다. 특사경이 수사관으로서 현장을 보고 단서를 포착할 수 있는 역량, 피의자와의 대화를 통하여 혐의를 파악할 수 있는 역량, 순발력있게 피의자의 행태에 대응할 수 있는 역량이 요구된다.

만일 자치경찰제도를 단순히 생활안전, 교통, 경비 등의 단순업무들에 한정하여 도입한다고 하면, 특별사법경찰의 수사권에 관한 역량이 구비되기 전에도 도입할 수 있을 것이다. 특히 자치경찰도입안에 의하면, 시군구레벨에서 먼저 단순한 방법과 교통영역에서 자치경찰을 도입한다고 할 때, 특사경은 광역시·도 레벨에서 도입될 것이고, 자치구레벨에서 방법과 교통, 생활안전 등의 영역에 자치경찰을 도입한다고 하면, 광역-기초 레벨에서 각각 다른 성격의 자치경찰제도를 도입하는 결과를 초래할 것이다.

이때는 광역레벨의 특별사법경찰제도와 시군구레벨의 단순자치경찰제도를 어떻게 연계시킬 것인가의 문제가 생기게 된다. 시군구의 자치사무들에 대한 광역시도의 관할권을 인정한다고 하면, 광역시도는 자치구의 자치경찰을 감독·조정할 수 있는 조직을 설치하여야 할 것인데, 이는 결과적으로 자치구의 자치경찰지원과와 같은 조직이 될 가능성이 있다. 이렇게 되면, 서울시와 같은 광역시도에서는 특별사법경찰지원과와 자치경찰지원과라는 두 개의 조직을 설치하게 될 것이다.

만일 자치경찰제도의 도입을 광역시도에서 한다고 하면, 일반수사권까지도 포함하여 도입할 것인가 아니면, 단순한 교통, 경비, 생활안전 등의 보안경찰 기능만을 도입할 것인가에 따라 도입시기가 달라질 수 있다. 단순한 보안경찰 정도라면 광역시·도 레벨에서도 도입이 가능하지만, 일반경찰의 수사권까지도 도입한다고 하면, 수사역량이 구비되어야 하기 때문이다. 또 국가경찰과의

관계도 생각해야 한다. 즉 광역시도에 자치경찰이 도입되면, 광역시도와 시군구레벨에서 국가경찰조직을 완전 철수한다는 것을 의미하므로, 광역시도가 자치경찰의 수사역량을 어떻게 확보할 것인가가 관건이 된다. 그러나 수사역량이 특사경의 운영과정을 통하여 확보되고 성숙되어 시스템을 구비하려면 시간이 필요할 것이다.

제8장 특별사법경찰제도의 발전방안

- 제1절 단기적 발전방안
- 제2절 중기적 발전방안
- 제3절 장기적 발전방안
- 제4절 결론 및 정책제언

제 8 장

특별사법경찰제도의 발전방안

제1절 단기적 발전방안

단기적 발전방안은 현재의 서울시 특별사법경찰지원과의 수사업무에 대한 전문성을 강화하고 수사와 관련된 직무수행을 효과적으로 수행할 수 있는 여건을 만드는 것이다. 이를 위해 현재의 인력들에 대한 지속적인 교육, 일반공무원의 업무수행과는 구별되는 수사직무를 수행하는데 필요한 직무수당의 증대, 현장조사와 현장수사에 필요한 장비와 시설 구비가 이루어져야 할 것이다.

서울시 특별사법경찰지원과는 과의 명칭처럼 특별사법경찰을 지원하는 조직이다. 특별사법경찰자체는 서울시와 광역시도, 시군구에 설치되어 있지만, 기본적으로는 지역에 한정하여 사법경찰업무를 수행하므로 자치구에서 특별사법경찰업무를 수행하는 것이 합리적일 수 있다. 그런데 문제는 사법경찰업무를 지역적 범위가 기초자치단체단위를 벗어나서 광역적일 경우에는 어떻게 대응해야 하는가이다. 이 경우에는 광역시도의 광역특별사법경찰이 필요하게 되고, 사법경찰권의 범위도 광역적이 된다. 즉 시군구의 경계를 넘어서 특별사법경찰업무를 담당할 광역특별사법경찰이 필요하게 되는 것이다.

이처럼 광역적 특별사법경찰의 운용은 필요한 것이고, 실제로 운영되고 있

기도 하다. 그럼에도 불구하고 특별사법경찰지원과를 새롭게 만든 것은 현재의 법제와 운영만으로는 제대로 시민들의 안전을 확보할 수 없다는 문제의식에서 출발한다.

따라서 광역과 기초의 특별사법경찰이 제대로 기능을 수행할 수 있는 기반을 지원하고, 제대로 된 성과가 나올 수 있도록 지원하는 조직으로 태동된 것이라고 할 수 있다. 이를 위해서 5가지 영역의 특별사법경찰이 검사장으로부터 지명을 받아서 서울시민의 환경, 위생, 청소년 등의 분야에 대한 수사와 단속을 함으로써 서울시의 안전을 확보하는 것이다.

지난 2년간의 운영을 통하여 밝혀진 것처럼, 수사활동이나 단속활동의 여건을 제대로 구비하지 않은 채 일반적인 행정공무를 수행하던 공무원에게 수사와 단속 직무를 전담시켰던 것이 사실이다. 그래서 일반사법경찰들이 수사활동과 단속활동을 하는데 필요한 물리적 여건이나 경제적 여건을 구비시켜 주는 것이 필요하다. 물론 부분적으로 특사경의 정복이나 활동화(운동화), 수사용사진기 등의 구입을 통하여 활동기반을 만들고 있지만, 아직 보완되어야 할 부분이 많다. 또 수사직무수당으로 일정액을 지원하고 있지만, 여전히 일반사법경찰의 수당이나 직무활동지원예산에 비하면 미진한 부분이 많다.

따라서 단기적인 측면에서는 특별사법경찰지원과가 직무를 지속할 수 있도록 여건을 구비시켜주는 것이 필요하다.

1. 수사관련 직무교육 강화 및 현장교육 병행

첫째, 수사에 관한 직무교육을 강화하고, 현장교육도 실시해야 한다. 특사경은 행정공무원 중 경찰기능과 수사기능을 수행하기 위하여 지명을 받은 공무원들이다. 따라서 경찰로서의 역량을 구비했다고 하기 어렵기 때문에 수사와 체포 등의 기능을 위해서는 지원을 받거나 직접 역량을 구비해야 할 것이다. 지금까지는 행정인·허가와 단속업무만을 수행하고 수사와 체포 등의 경찰기

능은 일반경찰공무원에게 의뢰하였으나, 특사경이 직접 이러한 경찰기능을 수행하도록 하기 위해서는 단속 및 수사에 관한 직무교육을 강화하고 현장에서의 경험과 역량을 훈련하여야 한다.

2. 수사활동 직무수당 확대

둘째, 수사와 단속에 필요한 직무수당을 필요한 부분만큼 늘려줘야 한다. 수사경찰로서 직무를 수행하기 위해서는 잠복근무, 과학수사 등에 필요한 수당이나 기자재의 구입비용이 확보되어야 한다. 또 수사직무를 수행하기 위하여 필요한 소도구들도 구비되어야 한다. 잠복근무를 위한 직무여건이 마련되어야 하고, 분장이나 위장을 위한 도구들과 기술도 필요하다. 수사의 프로가 되기 위한 훈련과 역량함양이 필요하므로, 이러한 추가적인 직무수행을 위하여 수사수당이 따로 지급되어야 할 것이다.

3. 수사 장비의 보강

셋째, 수사에 필요한 물리적인 장비를 추가로 구입하여 준다. 수사에는 가스 분사기, 동영상촬영이 가능한 영상기기, 환경오염물질의 허용기준치 초과여부를 체크하기 위한 탄화수소 측정장비가 필요하기도 한다. 또 범법자의 원산지 허위기재한 상품의 매출기록, 유통개수 등의 자료를 복구하기 위한 고가의 컴퓨터 자료 복구 시스템도 필요할 수 있다. 이러한 수사와 단속을 위한 도구들이 점차로 구비되어야 행정분야의 수사직무 수행이 가능해진다.

4. 수사직렬 신설 및 인사순환의 제한

넷째, 수사의 전문성을 확보하기 위하여 직렬을 따로 만들어 주고, 특사경직위에서 5년 이상 근무할 수 있도록 인사순환을 제한해야 한다. 수사 직렬의 신설은 수사에 대한 전문지식을 가진 자를 선발한다는 의미이고, 이들의 전문성을 효과적으로 확보할 수 있는 방법이다.

서울시 전체에 특사경으로 지명된 인력이 약 600명 이상이 되므로, 이들을 하나의 직렬로서 운영이 가능할 것이다. 보건의직렬의 경우에 서울시 전체에서 약 500명에 불과함에도 하나의 직렬로 운영되고 있으므로, 특별사법경찰 직렬의 신설도 고려해 볼 만하다. 이를 통해 교육훈련으로 확보하기 어려운 수사관으로서의 전문성의 확보가 빠른 시간 내에 가능해진다. 독자적 직렬이 없는 상태에서는 전문성의 제도적인 확보가 용이하지 않기 때문이다. 또 하나의 직렬로 운영함으로써 근무평정이나 인사고과를 통해서도 역량강화를 도모할 수 있게 된다.

5. 근무평정권 및 인사평가권의 이관

다섯째, 자치구 특사경에 대한 근무평정권 및 인사평가권을 서울시장에게 이관하고, 정원 조정을 통해 자치구의 정원을 줄이고 서울시의 정원을 늘리도록 해야 한다. 현재와 같은 구조가 발생하게 된 것은 서울시와 자치구의 공동사업으로 수행하자는 취지로 서울시가 예산을 대고, 자치구는 사람을 제공하는 것에서 기인한 것이라고 할 수 있다. 그러다 보니, 자치구파견 특사경의 경우 근무평정에서 불리한 대우를 받게 된다. 이를 개선하기 위해서는 근무평정에서 우대해 줄 수 있는 여건을 서울시에서 제공해 주든지 그렇지 않으면, 서울시가 직접 평가권을 자치구에서 이관받아야 할 것이다.

6. 인센티브제도 도입 및 확대

여섯째, 서울시 특사경과 자치구 특사경의 유기적인 관계를 강화하기 위해서는 자치구 특사경의 활동실적을 평가하여 우수한 자치구에 인센티브를 제공해야 한다. 인센티브의 규모를 늘려 자치구 특사경에 우수한 인력이 배치되도록 한다.

인센티브를 제공하게 되면, 기본적으로 특사경에 우수한 인력이 배치될 것이다. 민원행정의 경우에 서울시 행정서비스 평가에서 우수자치구로 평가되면 인센티브지원이 자치구당 10억원에서 수억원에 이르기 때문에 자치구청장이 인센티브를 받기 위하여 우수한 인력을 배치하게 되고, 좋은 평가를 받기 위하여 경쟁하게 된다. 이는 담당 공무원이 헌신적으로 일할 수 있는 유인이 되는 것이다. 마찬가지로 특사경에 대해서도 자치구당 성과실적을 내게 하고, 이에 대한 인센티브를 부여하게 되면, 자치구에서도 우수한 인력이 특사경으로 지원하게 될 것이다.

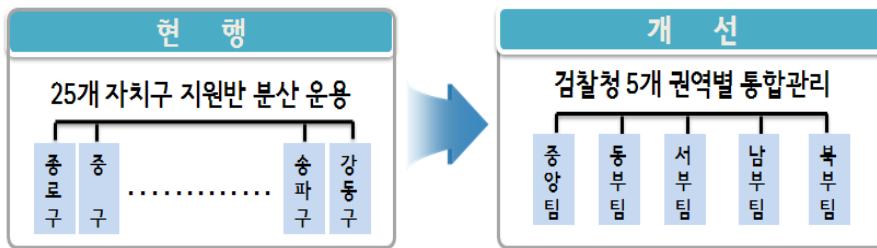
7. 권역별 특사경 활동의 강화

일곱째, 서울시 특사경의 효율적인 관리를 위하여 5~10개의 권역으로 나누어서 권역별 특사경을 만들고, 서울시 특별사법경찰지원과는 분야별로 이들 권역에 대한 수사 및 정보에 대한 지원업무를 수행하도록 해야 한다.

이 경우 현재 서울지방검찰청의 지역구분을 기준으로 통합관리하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

〈표 8-1〉 서울지역 지검별 담당 구역 현황

지방검찰청	관할 구역
서울중앙지검	성북, 종로, 중구, 동작, 관악, 서초, 강남 (7개 자치구)
서울동부지검	성동, 광진, 강동, 송파 (4개 자치구)
서울남부지검	강서, 양천, 영등포, 금천, 구로 (5개 자치구)
서울북부지검	도봉, 강북, 노원, 중랑, 동대문 (5개 자치구)
서울서부지검	은평, 서대문, 마포, 용산 (4개 자치구)



〈그림 8-1〉 권역별 통합관리 방안

이러한 파견인력의 통합운영을 통해 광역적 성격의 범죄를 단속하게 됨으로써 운용의 효율성 증진과 동시에 특사경 수사역량 강화 및 시너지 효과 제고가 기대된다.

8. 특별사법경찰의 위상제고

여덟째, 특사경에 대한 위상제고이다. 즉 자치구의 전담특사경에게 각 과에 흩어져 있는 특사경 지명자에 대한 지휘감독권한을 부여하는 것이다. 감사관은 직무의 속성상 다른 공무원의 직무를 감찰하는 기능을 수행하고, 이들은 한 직급위로 인식되는 것이 통례이다. 마찬가지로 전담특사경의 경우 일반 특사경보다 한단계 위의 직위를 부여함으로써 특사경에 대한 지휘감독을 효과적으로 할 수 있도록 위상을 끌어올려야 한다.

이를 위해 청소년, 식품보건, 환경 등에 대한 특사경들의 고발 시 경찰서로 하던 것을 자치구에 있는 전담특사경을 통하여 수행하도록 제도화시켜 주어야 한다. 그리고 자치구의 전담특사경들은 고발업무를 효과적으로 처리할 수 있는 체제와 역량을 갖추어야 할 것이다. 이를 위해서 자치구과건의 전담특사경은 수사와 기소에 대한 전문성을 반드시 가져야 한다. 이러한 전문성을 바탕으로 일반 특사경을 지휘·감독하고 교육·훈련시킬 수 있어야 한다. 또 자치구에 있는 전담특사경이 아닌 특사경들에 대한 체계적인 직무교육을 통하여 전담특사경이 담당하기 어려운 단속 및 인허가 업무에 대한 환류(feedback)가 가능하도록 한다. 즉 자치구의 전담특사경은 일반특사경에 대한 지휘·감독이 가능하도록 전문성이나 직위를 확보하여야 한다.

9. 서울시 특별사법경찰 관련 조례 제정

아홉째, 서울시 특사경의 효과적인 관리를 위한 조례의 제정이다. 이 조례에 전담특사경에 대한 예산상의 지원이나 인사상의 특례를 규정하여야 하고, 서울시 전담특사경과 자치구 전담특사경에 대한 관계규정을 명확히 하여 광역시도의 특사경으로서 수사책무를 확립할 수 있도록 해야 한다. 자치구의 경우 특사경의 역할강화는 구민들의 직접적인 반발을 살 수 있으므로, 광역시인 서울시의 역할이 중요하게 된다.

제2절 중기적 발전방안

특별사법경찰의 직무 중 서울시권역을 대상으로 5대 지명직무 분야에 대한 검사장의 지명을 받아 운영하고 있지만, 특별사법경찰의 직무가 주민의 근린

생활과 밀접하게 관련되어 있는 경우에는 지역사정에 밝은 시군 혹은 자치구 단위에서 수행하는 것이 보다 효율적일 수 있다. 그렇다고 하면, 중기적으로는 기초 시군구계층의 특별사법경찰조직이 일반사법경찰조직과 통합되는 것이 바람직할 것이다.

이때, 자치경찰제 시안의 전개상황을 보아야 한다. 자치경찰의 실시를 위하여 법률안에는 기초 시군구에서 먼저 방법에 관한 직무를 이관받는 것으로 되어 있으나, 여전히 경찰서와 파출소를 국가직할로 유지하는 것으로 되어 있다. 즉 자치사무로 이관하는 것은 경찰기능의 극히 일부분에 불과하다는 점이다.

이 경우 자치경찰이 실시되더라도, 특별사법경찰의 직무는 여전히 시군구계층에서 공동화되어 있을 가능성이 크므로, 현재의 서울시 특별사법경찰지원과 같은 조직이 필요하게 된다. 현재의 시군구단위에 특별사법경찰이 지정되어 있지만, 이는 형식적인 것으로서 수사를 할 수 있는 여건이 전혀 되지 못하고 있다. 따라서 단속과 고발만을 하고 있는 상황이므로, 현재의 법안대로 자치경찰이 되기 위해서는 기능상실에 처한 특별사법경찰의 활성화 방안이 모색되어야 한다.

이를 시·군·구 수준에서 자치단체장이 지역구민의 반발을 두려워해 제대로 수행할 수 없다면, 광역시도 수준에서 처리하는 것이 타당할 것이다. 이런 차원에서 광역시도 수준에서의 특별사법경찰지원조직이 필요하며, 조직이 제대로 기능할 수 있도록 여건을 조성하는 것이 요구된다.

문제는 광역시도 특사경과 자치구 특사경의 관계를 장기적으로는 어떻게 형성할 것인가이다.

자치구에도 전담특사경을 두는 것이 필요하다. 그리고 자치구의 전담특사경에게 환경, 교통, 청소년, 보건의료 분야의 특사경들을 지휘·감독할 수 있는 위상을 부여해야 할 것이다. 그리하여 자치구의 전담특사경이 자치구 내의 특별사법경찰직무를 효과적으로 수행할 수 있도록 여건을 조성해 주어야 한다.

이런 기반위에 광역시도의 전담특사경이 광역시·도의 특사경을 지휘·감독하는 권한과 함께, 광역적인 자치구의 특사경직무에 대한 지휘감독권을 가지도록 해야 할 것이다. 그리하여 장기적으로는 서울시의 특사경이 자치구의 특사경에 대한 효과적인 지휘감독을 할 수 있어야 하고, 자치경찰의 실시로 경찰서조직이 자치구에 통합된다고 하면, 서울시의 특사경 내지는 자치경찰이 자치구의 특사경 혹은 자치경찰을 지휘·감독할 수 있도록 해 주어야 할 것이다.

이에 비추어 볼 때, 이 연구에서는 중기적 발전방안으로 향후의 자치경찰제가 자연스럽게 자치구에까지 뿌리내릴 수 있는 기반을 형성할 수 있는 대안으로 제시하고자 한다.

중기적 발전방안은 현재 광역수준에서만 운영하고 있는 전담특별사법경찰 제도를 자치구에도 도입해 자치구 스스로 인력과 조직을 구성하도록 하는 방안이라고 할 수 있다. 현재와의 차이점은 앞의 전담특별사법경찰과 일반특별사법경찰의 관계와는 다른 구조에서 조직을 형성하는 것이라고 볼 수 있다. 즉, 현재와 같이 자치구에서 3~4명씩 파견되어 광역적으로 움직이는 전담특별사법경찰 이외에 자치구 스스로 서울시가 운영하는 형태의 전담특사경을 파단위로 지정하여 조직을 구성하는 것을 의미한다. 이는 특별사법경찰제도를 운영하는 데 있어서 파견으로 인해 발생하는 근무에 대한 사명감 및 근무평정, 인사상의 문제점을 해결할 수 있는 방안이라고 볼 수 있다.

〈표 8-2〉 중기발전방안과 현재 제도의 차이점

	현재		중기발전방안	
	자치구	광역시	자치구	광역시
일반특별사법경찰 (1개 지명직무)	○	○	○	○
전담특별사법경찰 (5개 지명직무)	-	○	○	○

<표 8-2>를 살펴보면 현재 자치구에 전담특별사법경찰이 없지만 중기적 발전방안으로 두는 것을 고려하면, 이는 향후 광역시와 자치구 모두 특별사법경찰을 같은 수준에서 2원적으로 운영하는 형태가 된다고 볼 수 있다. 이 경우에 경찰사무를 강화하는 것이 아니냐는 지적을 받을 수 있지만, 현재 특별사법경찰 업무의 특성상 장기적 수사와 피해자의 불확실성(불특정 다수의 피해자 발생) 등을 고려한다면 이러한 2원적 운영체제를 도입하는 것도 고려해 볼만하다고 할 수 있다. 이러한 중기적 발전방안을 통해 특별사법경찰제도가 자치구에서도 제대로 자리를 잡게 된다면 향후의 자치경찰제 운영에 있어서 초석이 될 것으로 기대된다.

앞에서도 언급한 바와 같이 현재 자치구에서 지명받은 일반특사경의 경우 실질적으로 활동이 유명무실한 경우가 많은 바, 이러한 방안을 도입하게 된다면, 현재 일반특별사법경찰제도의 운영상 문제점을 해결하고, 수사전문성의 증진과 시민에 대한 보다 근거리에서의 생활안전 확보가 가능할 것으로 판단된다.

제3절 장기적 발전방안

특사경은 부분적으로 자치경찰제의 실시로 볼 수 있다. 따라서 장기적으로는 특사경의 전문성확보를 통하여 자치경찰제의 시급적으로 삼아야 할 것이다.

특사경제도의 중기적 발전방안에 의해 서울시 전체의 식품위생, 환경, 청소년 등의 분야에 대한 안전도가 높아지고 체계적인 수사역량이 구비되면, 장기적으로는 지방경찰청조직 속에 있는 수사, 정보 등의 경찰조직을 서울시로 이관하여 명실상부한 자치경찰국으로 통합시킬 수 있는 기반을 확보하여야 할 것이다. 즉 특사경이 보유하고 있는 전문적인 수사역량과 정보역량을 발전시

켜, 공공행정의 전문성과 수사의 전문성을 보유한 조직으로서 5대 강력범죄(살인, 강도, 강간, 절도, 폭력)를 다루는 수사, 정보 등의 조직과 통합하여 전문적인 수사와 정보조직으로 태동할 수 있도록 해야 할 것이다.

특히 수사와 정보, 외사 및 안보와 관련된 서울지방경찰청 조직이 서울시의 경찰국(가칭)으로 통합되어 광역시도차원의 자치경찰로 거듭날 수 있을 것이다. 이렇게 되면, 특별사법경찰과 일반사법경찰이 자치경찰로 통합되어 광역시도지사의 관할 하에 일정한 준독립성을 가질 수 있을 것이다.

특별사법경찰의 전문성강화라는 차원에서는 광역시도차원의 자치경찰화는 바람직한 방안이라고 보인다. 이를 통해 사법경찰관련조직이 이원화되어 있는 비효율성을 제거하고, 도시의 안전성확보라는 차원에서 종합적인 행정이 가능할 것이다.

문제는 자치경찰제도를 도입할 때, 자치경찰과 국가경찰과의 관계를 어떻게 정립할 것인가이다. 국가경찰과의 관계에서는 종속적 지방경찰제(일원론)와 대등적 자치경찰제(절충형 또는 혼합형), 독립적 자치경찰제의 세 가지 방식이 있다.

지방자치의 취지를 살린다는 의미에서는 독립적 자치경찰제가 가장 바람직하다고 할 수 있지만, 이 경우 지방정부의 인사권, 경찰권 사용에 대한 신뢰(trust)를 어느 정도 인정하느냐와 관련되어 있다. 우리의 지방정부 현실에서 이러한 신뢰를 얻을 수 없다면, 절충안으로 국가경찰과 지방경찰이 병립되도록 해야 하고, 만일 신뢰를 얻을 수 있다면, 독립적인 자치경찰제로 가도 무방할 것이다.

이 세 가지 안에 대한 비교를 표로 정리하면 <표 8-3>과 같다.

<표 8-3>의 자료를 보더라도 특사경을 통하여 지역경찰업무에 대한 수사권의 역량구비가 중요한 관건이다. 만일 이것이 확보되면, 이원론과 절충안에서 제시하는 식의 고유사무에 대한 한정을 지을 필요가 없을 것이다. 2005년도의 논의에서는 지방정부의 경찰기능에 대한 수사권에 대한 고려가 전혀 없었기에

〈표 8-3〉 대안별 내용 비교

구분	일원론	절충안	이원론
적용이념의 우선순위	정치적 중립성, 효율성	민주성, 대응성	민주성, 대응성
고유사무	수사, 경비, 정보, 교통, 공공안녕과 질서유지 등	방법, 교통, 주민안전, 기초질서	지역교통, 기초질서, 환경 및 위생관리 등 행정경찰사무
실시단위	광역	기초	기초
조직형태	독립	직속기관(외청)	보조기관(내청)
재정	특별회계	일반회계	일반회계
인사(분류)	특정직 공무원(경정 이상) 특정직 공무원(경정 이하)	경찰서장은 지방직, 고유사무처리 담당자는 지방직, 국가사무처리자는 국가공무원(소수 간부위주)	전원 특정직 지방공무원
인사(관리)	국가경찰위원회 지방경찰위원회	지방경찰인사위원회	일반인사위원회
수행사무의 종류	국가사무(주), 고유사무(종)	고유사무(주), 기관위임사무(종)	고유사무
운영	국가경찰위원회	독임제	독임제
자치경찰창의 임명	대통령, 경찰청장	지방의회동의, 기초자치단체장 임명	지방의회동의, 자치단체장 임명
통제	대통령, 경찰청장	기초자치단체, 지방의회에 의한 행정통제	기초자치단체, 지방의회에 의한 행정통제
임기제	2년	3년	2년
수사권	범위최소화	범위최소화	없음

자료 : 양영철, 이기우(2005)

위와 같은 분류를 하였지만, 만일 특사경을 통하여 수사권에 대한 역량이 구비된다고 하면, 이원론에서도 고유사무에 있어서 행정업무의 수사권뿐만 아니라 일반 경찰업무에 대한 수사권의 행사도 가능할 수 있게 되고, 국가경찰의 기능을 대체할 수 있는 역량을 갖추게 되므로, 절충안이나 일원론과 같은 국가-지방이 중첩되어 있는 것을 상정하지 않아도 될 것이다.

문제는 이처럼 국가사무와 지방사무가 엉겨주춤하게 중첩되어 있음으로 인해서 국가의 집권적 비효율성이 한국행정구조를 지배하고 있다고 할 때, 이를 해소할 수 있도록 지방정부에서 수사권의 역량을 자체적으로 구비하는 것은 중요한 패러다임의 전환을 가져올 수 있다는 점이다.

수사권이 구비된 상태에서 자치경찰제가 도입된다고 하면, 경찰에 대한 인사관리에서도 지방의회의 동의를 받은 경찰장의 임명을 지방단체장이 할 수 있을 것이다. 물론 이 경우에는 국가경찰은 국가적인 경찰기능에 대하여 전국적인 조직을 따로 두어야 할 것이고, 광역시도와 시군구의 업무협조를 위한 협약이 체결되어야 할 것이다.

제4절 결론 및 정책제언

특별사법경찰은 수사관으로서의 마인드를 가져야 한다. 이를 위해서는 제도적 여건과 조직환경을 조성해 주어야 한다. 이런 제도와 조직여건이 부재한 상태에서는 아무리 열정과 사명감이 있어도 수사관 마인드를 지속적으로 갖기 어렵다. 수사관으로서의 마인드는 단기간에 형성될 수 있는 것이 아니고 특별사법경찰분야에서 최소 3년 이상의 근무경험을 가지고, 수사관으로서의 활동도 5년 이상 해야 형성될 수 있다.

특별사법경찰의 직무를 규정한 행정법규에 대한 치밀한 검토가 필요하다. 이들 행정법규는 시민들의 삶의 현장과 밀착되어 있지만, 직접적인 피해자를 특정하기 어려운 경우가 많다. 즉 시민들은 자신이 피해자인지도 모르는 경우가 많다. 예컨대 유해식품을 구입해서 먹은 뒤에 경미한 피해를 받은 시민들은 그것이 피해인지도 모르게 된다. 따라서 공적인 책무를 맡은 기관에서 유해식품제조자의 원료구입처 확인 및 식품검사 등을 해주지 않으면, 공적 식품안전을 확보하기 어려워지는 것이다. 이 점에서 특별사법경찰이 필요한 것이고, 특별사법경찰의 활성화와 전문성확보가 필요하게 된다.

이런 특별사법경찰직무에 일반경찰을 투입하는 것이 용이하지 않다. 경찰직무의 속성상 피해자가 있어야 하고, 특정되어야 한다. 또한 피해자로부터의 피

해정보가 입수되어야 수사를 개시할 수 있다. 그러나 특별사법경찰의 직무영역에서는 피해자가 불특정하고, 광범위한 용의제조업체를 수사하기란 물리적으로 불가능할 수 있다. 따라서 식품제조업체에 대한 인·허가를 다루고 있는 행정기관의 공무원이 다룰 수밖에 없기 때문에, 이들에 대한 수사관으로서의 직무를 가진 특별사법경찰이 자신의 직무라는 책임감을 가지고 관련업체들에 대한 전수조사를 실시하여야 하는 것이다. 물론 이 경우 특별사법경찰들이 공무원으로서의 윤리의식을 확보하지 않으면, 부정부패의 소지가 생길 수는 있다. 그렇지만, 이에 대한 두려움 때문에 특별사법경찰을 활성화시키지 않는다면, 이는 법적 책무에 대한 직무유기라고 할 것이다.

특별사법경찰과 일반경찰의 경우 사고방식에서도 차이가 난다. 일반경찰은 주로 강력사건만을 처리하고 이를 통해 경찰로서의 정체성을 찾기 때문에 식품위생, 환경, 보건 등의 직무에 대하여는 수사권을 발동하려 하지 않는다. 또한 수사권을 발동한다 해도 투입대비 성과를 내기도 용이하지 않다. 이는 특별법에 대한 전문적이고 풍부한 경험이 없이는 성과를 내기가 어려운 영역이기 때문이다.

따라서 특별사법경찰로서의 정체성을 가진 인력이 필요하게 된다. 이는 행정분야의 전문성과 경험을 가진 인력 중에서 수사전문인력을 양성해야 한다는 의미이다.

특별사법경찰제도를 활성화시켜야 할 이유는 이것이 단지 서울시만의 문제는 아니며 법집행방법에서 획기적인 개선을 해야 하는 사안이기 때문이다. 즉 행정법규위반에 대하여 법질서를 확립할 수 있는 초석을 놓은 의미가 있다. 이 점에서 특별사법경찰을 담당하는 인력은 해당 분야의 전문가가 되도록 해야 하고, 전문성이 지속가능할 수 있도록 여건이 조성되어야 한다.

또 특별사법경찰이 활성화되면 시민들의 만족도를 높일 수 있다. 즉 현재 30억원의 예산투입으로 300억원 이상의 효과를 낼 수 있다. 이처럼 특별사법경찰제도는 서울시정의 만족도를 높일 수 있는 효율성이 높은 사업영역이라고

할 수 있다. 특별사법경찰제도를 통해 장기적인 성과를 내기 위해서는 당장의 열매만을 확보하려고 할 것이 아니라 특별사법경찰 직무를 수행하는 공무원들이 열정과 사명을 가지고 일할 수 있도록 환경조성과 기반 제공이 이루어져야 할 것이다.

특별사법경찰의 수사역량 강화는 자치경찰제도를 어떻게 도입하는가와도 관련된다. 단기적으로는 특별사법경찰의 수사 역량을 확보하고, 교육과 직무 활동을 위한 예산 조성이 필요하다. 중기적으로는 자치구에 전담특별사법경찰이 배치되도록 하고, 광역시도에 특별사법경찰지원과를 설치하여 시군구 특별사법경찰에 대한 감독·조정·지원업무를 수행하도록 하여야 할 것이다. 장기적으로 지방정부에서 행정경찰직무에 대한 수사권의 역량을 갖추게 되면, 지방자치단체가 기존의 지방경찰청조직을 흡수하여 자치경찰제도를 실시할 수 있게 될 것이다.

다시 말해 특별사법경찰은 지방정부에서 자치경찰제의 실시를 위한 시금석의 역할을 하는 것이고, 이의 성공여부는 차후 자치경찰의 논의의 흐름을 바꾸어 놓을 수 있는 관건이 되는 것이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 특별사법경찰의 수사 전문성 향상을 위한 교육훈련, 직렬신설, 수당증액, 직무여건조성, 인센티브조성 등을 차후로도 확대해 나가야 할 것이다.

참 고 문 헌



참 고 문 헌

- 경기개발연구원, 2009, 「자치경찰제도 도입에 관한 연구」.
- 경찰청, 2008, 「2008 경찰백서」.
- _____, 2009, 「2009 경찰백서」.
- _____, 2009, 「업무보고」.
- 국회예산정책처, 2008, 「대한민국 재정 2008」.
- 국회행정안전위원회, 2008a, 「2007년도 경찰청소관 결산 검토보고서」.
- _____, 2008b, 「2009년도 경찰청소관 예산안 검토보고서」.
- 김남진, 2001, “지방자치와 경찰법 : 경찰작용법을 중심으로”, 『공안행정논총』, 동국대학교 공안행정연구소, 제4권.
- 김종수 · 신승균, 2008, “한국 자치경찰의 인력충원 방안”, 『한국콘텐츠학회논문지』, 한국콘텐츠학회, 제8권 제7호.
- 노호래, 2004, “지방분권시대의 경찰사무 배분방안”, 『한국경찰학회보』, 한국경찰학회, 제8호.
- 농촌진흥청, 2001, 「특별사법경찰관리 직무교육교재」.
- 대검찰청, 2005, 「특별사법경찰관리제도 개선방안 연구」.
- 민형동, 2007, “특별사법경찰의 운용실태 및 개선과제에 관한 소고”, 『한국민간경비학회보』, 한국민간경비학회, 제10호.
- 백창현, 2007, “특별사법경찰의 현황 및 개선방안—환경부와 국가보훈처를 중심으로”, 『형사정책연구』, 한국형사정책연구원, 제18권 제4호.
- 오병두, 2008, “특별사법경찰관리제도에 관한 소고”, 『강원법학』, 강원대학교 비교법학연구소, 제27권.

- 이상정, 2001, 『SW저작권과 관련한 친고죄와 단속권에 관한 연구』, 한국소프트웨어저작권협회.
- 이재상, 2000, 『형사소송법』, 서울 : 박영사.
- 이환범 · 권용수, 2007, “공공기관 조직 · 인력진단을 위한 직무분석의 적용방안”, 『한국인사행정학회보』, 한국인사행정학회, 제6권 제2호.
- 이황우 · 주성진, 2009, “한국경찰예산의 문제점과 개선과제”, 『한국공안행정학회보』, 한국공안행정학회, 제35호.
- 임병연, 2003, “자치경찰제 도입에 따른 지방재정 확충방안에 관한 연구”, 『한국경찰학회보』, 한국경찰학회, 제6호.
- 함우식, 2005, “경찰예산의 변화에 영향을 미치는 요인에 관한 연구”, 박사학위논문, 동국대학교 대학원.
- 행정안전부 자치경찰실무추진단, 2006, 『자치경찰 표준운영모델 개발에 관한 연구』.
- 행정자치부, 2006, 『조직진단매뉴얼』, 행정자치부 조직기획팀.
- 환경부, 2009, 『환경특별사법경찰제도 개선방안에 관한 연구』.

부 록

우리나라 경찰 현황

프랑스 특별사법경찰의 활동분야 및 범죄유형

직무분석 요구역량 설명표

서울시 특별사법경찰지원과 직무분석 설문지

제1절 우리나라에서의 경찰의 개념

우리나라 실정법상 경찰 개념은 국민의 생명, 신체, 재산의 보호, 범죄예방, 진압과 수사, 치안정보의 수집, 교통단속, 기타 ‘공공의 안녕과 질서유지’를 위한 행정작용으로 이해할 수 있으며(경찰법 제3조, 경찰관직무집행법 제2조), 헌법 제37조 제2항의 질서유지 개념에 경찰권의 근거가 있다(대검찰청, 2005). 즉, 경찰권 발동의 근거를 (집행)명령에서 정할 수 있도록 위임하였기 때문에 구체적으로 범위를 정하여 행하여야 한다(헌법 제75조).

이는 곧 “공공의 안녕, 질서에 대한 위협의 방지”라는 의미로 개인의 생명, 신체, 재산과 같은 개인적 이익과 국가적 공동체의 존속과 기능이 위협에 처할 때 공권력(경찰력)을 통해 방지하는 것을 뜻한다(김남진, 2001).¹⁾

즉, 우리의 경찰은 형식적 의미의 경찰개념을 토대로 하여 제도상의 일반경찰기관의 권한에 속하는 작용으로 보고, 독일이나 프랑스에서는 사법경찰과 행정경찰을 실제상으로도 구분하고 있기 때문에 범죄수사, 범인체포 등 형벌권상의 구별실익을 인정하고는 있으나 경찰활동의 실제상으로는 구분하지 않는다. 그 결과 부분적으로 <공공의 질서유지>라는 측면에서 살펴보는 우리나라의 경찰개념에는 경범죄처벌법, 가정의례에관한법률 등 민생규율법안들이 별도로 존재하여 실질적으로 공공의 안녕 조항에 포함되지 않기 때문에 프랑

1) 우리나라 경찰의 기원 : 우리나라에 처음 근대적인 경찰개념과 제도가 도입된 것은 갑오경장 이후인 1894년(고종 31년)에 경무청의 신설과 함께라고 보는데, 이때부터 지금까지 우리의 경찰개념은 명확한 정의규정 없이 경찰법 제3조, 경찰관직무집행법 제2조에 의거하여 공공의 안녕과 질서유지를 위한 집행경찰(vollzugspolizei)로서의 경찰권 행사로 위협의 방지와 이미 발생한 장애를 제거하기 위한 강제권이 결부된 권력적 명령이자 강제작용으로 파악하고 있다(대검찰청, 2005).

스 행정경찰(police administrative), 독일의 보안경찰(schutzpolizei) 및 질서유지 행정(ordnungsverwaltung) 등이 포괄하고 있는 경찰개념(활동)보다는 더 좁은 의미로 사용된다(대검찰청, 2005).

그런데 국가 전체의 측면에서 경찰기능을 살펴보게 되면, 영국의 지방자치 경찰, 미국의 각 자치경찰들도 그 자체로 범죄수사국을 가지고 있다. 영국과 미국의 경우는 행정경찰과 사법경찰, 경찰과 검찰(수사)의 관계가 기본적으로 통합되어 있다고 볼 수 있고 대륙법계 국가인 독일, 프랑스, 일본은 협력체제(협약) 하에 검찰과 경찰의 활동이 공존하고 행정법규명령상 필요에 따라서 사법경찰과 행정경찰을 구분한다고 볼 수 있다. 하지만 대륙계 국가인 프랑스, 독일 등에서도 국가경찰기관 내에 전문적인 범죄수사국이 다양하게 조직·운영되는 것을 볼 때, 사법경찰기능의 주를 이루고 있는 범죄수사기능 역시 경찰력을 집행하는 경찰기관에서 통합적으로 운영하는 것이 행정적으로나 기술적으로나 전문성의 축적과 활용도에 있어서 전체 경찰기능의 효과성 제고에 큰 도움이 될 수 있다(대검찰청, 2005).

제2절 우리나라 경찰조직 현황

1. 경찰청

2010년 1월 기준으로 경찰청은 청장을 중심으로 차장, 7국·4관·1대변인·1심의관과 10담당관·28과로 구성되어 있다. 구체적으로는 교통관리관·생활안전국·수사국·외사국이 민생치안을, 경비국·정보국(기획정보심의관)·보안국이 사회질서유지를 담당하고, 기획조정관·대변인·감사관·정보통신관리관·경무국이 행정지원을 담당하고 있다.

부속기관으로는 경찰대학·경찰교육원·중앙경찰학교·경찰수사연수원 등 4개의 교육기관과 경찰병원·운전면허시험관리단 등 2개의 책임운영기관이 있다.

또한 치안사무를 지역적으로 분담·수행하기 위하여 전국 특별시·광역시·도에 16개 지방경찰청을 두고 있으며 지방경찰청장 소속하에 241개 경찰서, 816개 지구대, 580개 파출소를 운영하고 있다(경찰청, 2009).

〈부록 표 1〉 경찰조직의 변화 추이

	'99년	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년
지방청 ²⁾	14	14	14	14	14	14	14	14	16	16
경찰서 ³⁾	229	230	231	231	233	233	234	235	238	241
지구대 ⁴⁾	·	·	·	·	·	871	826	826	826	616
파출소	3,229	2,914	2,930	2,944	2,945	199	220	528	544	580

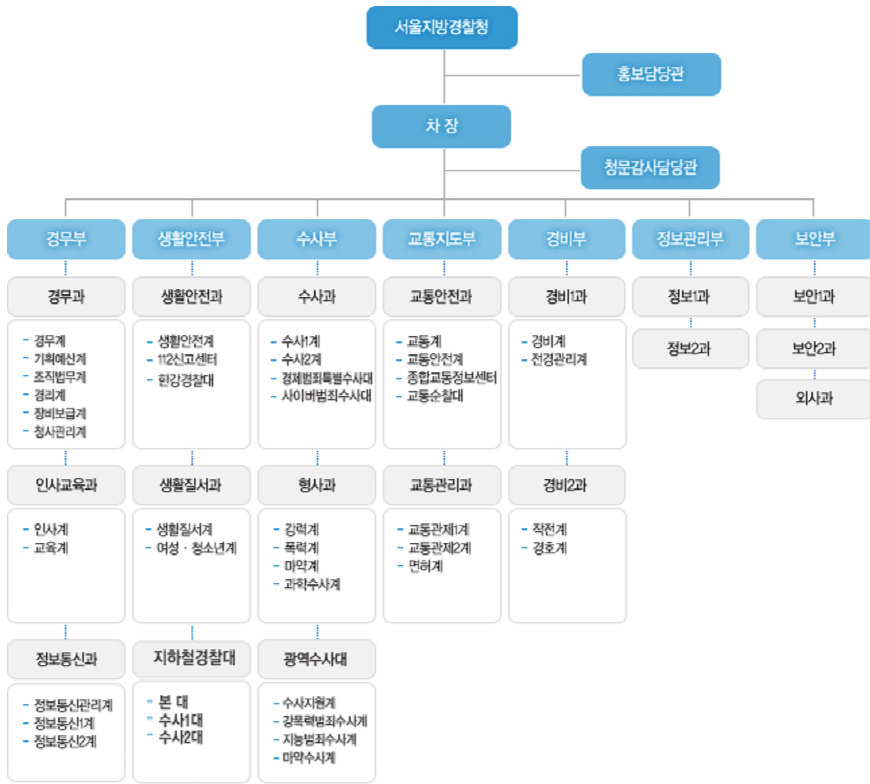
*자료 : 2009, 경찰백서



* 기구 : 1차장 7국 4관 1대변인 1심의관 10담당관 28과

〈부록 그림 1〉 경찰청 조직 구성도

- 2) 1999년 울산지방경찰청, 2007년 광주·대전지방경찰청 개청
- 3) 1999년 부산사상·일산·시흥·창원서부, 2000년 대전둔산, 2001년 울산서부, 2003년 구리·양주, 2005년 대구성서, 2006년 안산상록, 2007년 인천삼산·수원서부·제주서부경찰서 개서
- 4) 2004년 기존 파출소 체제를 지구대·파출소 체제로 개편, 2006년 농어촌 지역에 파출소 확대



〈부록 그림 2〉 서울지방경찰청 조직 구성도

서울지방경찰청의 조직은 경찰청장을 중심으로 차장, 7부, 2관, 18과로 구성되어 있다. 앞의 경찰청 조직과 비교해서 보면 서울지방경찰청은 경찰청의 하위 조직으로 부와 과로 구성되어 있는 것을 알 수 있다.

서울지방경찰청은 안전한 국민생활, 바로 선 법질서, 튼튼한 안보기반, 섬기는 치안서비스, 일 잘하는 경찰을 주요 역점시책으로 정하고 그 업무를 수행하고 있다.

2. 경찰위원회

우리나라의 경찰제도는 경찰정책을 심의·의결하는 기관인 「경찰위원회」와 집행기관인 「경찰청」으로 이루어져 있다. 경찰위원회(이하 ‘위원회’)는 1991년 경찰기관이 행정안전부 외청으로 분리되면서 행정안전부 경찰의 정치적 중립성 보장과 민주성·공정성 확보를 위하여 설치하여 운영되고 있으며 위원회의 일반 사무는 경찰청에서 수행하고 있다.

경찰위원은 학식과 덕망을 갖춘 법조계, 학계, 언론계, 여성계, NGO 등의 인사로서 임기 3년인 위원장 1인을 포함한 7인(위원장 및 5인의 위원은 비상임, 1인의 위원은 상임)으로 구성되어 있으며, 위원은 행정안전부 장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하고 있다. 위원회는 경찰청장에 대한 임명제청 전 동의권과 주요 경찰정책 및 계획에 대한 심의·의결권을 행사함으로써 경찰행정에 국민의 의사를 반영하고 업무수행의 정치적 중립성과 민주성·공정성을 확보하는 기능을 수행하고 있다.

위원회에서는 1991년 발족 이후 2008년 말까지 18년간 총 258회의 회의를 개최하였으며, 2008년에는 총 91건의 안건을 처리하였다.

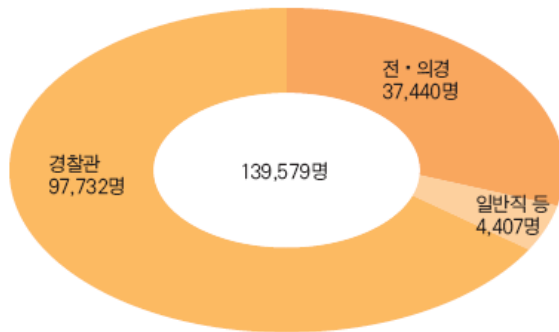
〈부록 표 2〉 경찰위원회 심의·의결사항

경찰법 제9조 제1항	1. 경찰인사·예산·장비·통신 등에 관한 주요정책 및 업무발전에 관한 사항 2. 인권보호와 관련되는 경찰의 운영개선에 관한 사항 3. 경찰임무 외의 다른 국가기관으로부터의 업무협조 요청에 관한 사항 4. 제주특별자치도의 자치경찰에 대한 국가경찰의 지원·협조 및 협약체결의 조정 등에 관한 주요 정책사항 5. 기타 행정안전부장관 및 경찰청장이 중요하다고 인정하여 부의한 사항
경찰위원회규정 제5조	1. 경찰인사와 관련된 법규·훈령·예규 및 운영기준에 관한 사항 2. 경찰교육 기본계획 3. 경찰장비와 통신의 개발·보강 및 운영에 관한 기본계획 4. 경찰예산편성 기본계획 5. 경찰 중·장기 발전계획에 관한 사항 6. 국민의 권리·의무와 직접 관계되는 경찰행정 및 수사절차 7. 경찰행정과 관련되는 과태료·범칙금 기타 벌칙에 관한 사항 8. 경찰행정과 관련되는 국민의 부담에 관한 사항

3. 경찰인력 현황

경찰인력은 총 139,579명이며, 경찰관 97,732명(70%), 일반직·기능직 등 4,407명(3.2%), 전·의경 37,440명(26.8%)으로 구성되어 있다.

2008년에는 국가적 경제 위기에 따른 국가 재정상황을 고려하여 인력을 최소한의 범위에서 증원하기로 하고, 전·의경 감축에 따른 필수 대체 인력으로 경찰관 1,408명만을 증원하였다.



〈부록 그림 3〉 경찰인력 구성 현황

〈부록 표 3〉 경찰인력 및 경찰관 정원 변화 추이

	'99년	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년
경찰인력(명)	145,538	145,538	145,519	145,591	145,531	146,637	146,419	146,869	147,651	139,579
경찰관(명)	90,623	90,670	90,819	91,592	92,165	93,271	95,336	95,613	96,324	97,732

* 자료 : 2009, 경찰백서

한편, 국민들의 안전욕구는 지속적으로 높아지고 있는 반면, 불법폭력시위, 무질서 등으로 막대한 사회적 비용이 소모되고 있고, 보이스 피싱과 같은 신종 범죄가 급증하는 등 치안수요는 날로 증가하는 실정이다. 그러나 우리나라 경찰 1인당 담당인구는 507명으로 선진외국과 비교해 경찰인력이 여전히 부족한 것으로 나타나고 있다. 국민의 안전욕구에 부응하고 변화하는 치안수요에 대응하기 위해서는 적정 수준의 인력 확충이 반드시 필요하다고 하겠다.

〈부록 표 4〉 경찰관 1인당 담당인구 비교

한국	미국	영국	프랑스	독일	호주	홍콩	일본
507	354	379	273	310	450	249	499

* 자료 : 2009, 경찰백서

경찰은 국가공무원 중 특정직공무원으로 분류되며 치안총감·치안정감·치안감·경무관·총경·경정·경감·경위·경사·경장·순경 등 11계급 체계로 이루어져 있다.

〈부록 표 5〉 경찰관 계급별 인력구성

총계 (명)	치안 총감	치안 정감	치안 감	경무관	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경
97,732	1	4	26	34	461	1,489	3,449	11,688	20,475	29,682	30,423

그 중 경위 이하 경찰관은 전체 인력의 약 94.4%를, 경정이하 경찰관이 99.5%를 차지하는 등 타 부처에 비해 매우 심한 첨탑형 구조를 가지고 있어 승진적체로 인한 조직원들의 사기가 저하되어 적정한 계급구조의 개선이 요구되고 있다.

〈부록 표 6〉 계급(직급)별 인력분포 비교

구 분	4급 이상(총경)	5~6급(경정, 경감, 경위)	7~9급(경사, 경장, 순경)
국가일반직	6.8%	36.5%	56.7%
지방일반직	1.5%	33.8%	64.7%
병무청	4.0%	29.7%	66.3%
국세청	2.0%	30.3%	67.7%
경찰청	0.5%	17.0%	82.5%
일본경찰	0.6%	38.6%	60.8%
독일경찰	0.7%	27.8%	71.5%

* 정부조직관리정보시스템(<http://org.mogaha.go.kr>)

* 일반직 4·5급 복수직급은 4급 이상으로 구분

4. 치안수요의 증가와 치안인력의 불균형

1) 치안수요의 증가

2008년도 총 범죄는 처음으로 200만건을 넘어 전년대비 12.4% 증가하였고 살인·강도 등 중요 5대 범죄도 4.3% 증가하였다. 특히, 초고속 인터넷망 등 정보통신 분야의 인프라가 확충되면서 인터넷의 사용이 일반화됨에 따라 해킹·인터넷 사기 등의 사이버 범죄가 급증하고 있고, 이로 인한 개인정보 유출과 해킹 등에 대한 불안 심리를 이용한 전화금융사기 등 신종 범죄수법이 등장하고 있다.

〈부록 표 7〉 범죄발생건수

구 분	'05년	'06년	'07년	'08년
총범죄 (증감률)	1,733,122	1,719,085 (-0.8%)	1,836,496 (+6.8%)	2,064,646 (+12.4%)
5대 범죄 (증감률)	487,847	489,575 (+0.4%)	522,084 (+6.6%)	544,762 (+4.3%)
사이버 범죄 (증감률)	88,731	82,186 (-7.3%)	88,847 (+8.1%)	136,819 (+54.0%)

또한 112신고건수가 700만건을 상회함으로써 국민의 안전욕구가 대폭 상승되었음을 통계적으로 알 수 있다. 이는 112가 국민들 생활 속에서 확고하게 자리잡았음을 의미하며, 국민에게 안정감과 만족감을 주는 ‘치안서비스’ 측면의 대민업무를 강화할 필요성도 나타내고 있다.

〈부록 표 8〉 112 신고건수

구분	'05년	'06년	'07년	'08년
총신고건수	5012017	5408884	6227664	7007990
증감률(%)	-	+7.9%	+15.1%	+12.5%

2) 치안 인력의 불균형

우리나라는 수도권에 국가 기능이 집중되어 있으며 대도시 중심으로 산업 시설 등이 집중되어 있어 인구 편중 현상이 심하다. 신도시 등 인구가 급속히 유입되는 지역의 경우는 치안인프라가 이를 따라가지 못하고 있다. 특히, 경기 지역의 경우 여러 차례의 인력증원과 재배치에도 불구하고 인구 증가로 인한 치안부담으로 인해 상대적으로 치안인력이 부족한 실정이다.

〈부록 표 9〉 지방청 간 인력비교(08.1)

지역	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
정원	24,325	7,718	4,730	4,590	2,664	2,274	1,875	13,645
1인당 담당인구	419	468	528	572	528	645	583	799
지역	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
정원	3,761	2,915	3,760	4,497	5,036	5,759	5,604	1,396
1인당 담당인구	400	513	525	415	386	467	566	400

또한 같은 지방청 내에서도 경찰서별, 지구대별 치안수요는 늘 변화하기 마련이고 제한된 인력을 효율적으로 운용하기 위해서는 재배치가 불가피하다. 이러한 변화에 대응하기 위해 2006년부터 관서별 치안여건 및 인력수요의 진단을 위해 전문연구기관과 함께 『경찰관서 표준인력 수요모델』을 개발하였고, 이를 토대로 2007년부터 치안불균형 해소를 위한 인력재배치를 실시하였다.

제3절 경찰의 범죄 검거현황

〈부록 표 10〉 5대 범죄 발생 검거현황

구 분		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
계	발생	532,243	475,369	497,066	455,640	487,690	489,305	521,890	544,527
	검거	396,885	400,359	399,119	363,369	354,121	354,034	386,212	407,451
살인	발생	1,051	957	998	1,083	1,061	1,073	1,111	1,109
	검거	1,076	994	1,038	1,041	1,023	1,054	1,069	1,087
강도	발생	5,692	5,906	7,292	5,832	5,170	4,838	4,439	4,811
	검거	4,670	5,957	7,165	4,937	4,022	4,070	3,728	4,125
강간	발생	6,751	6,119	6,531	6,950	7,316	8,755	8,726	9,883
	검거	6,021	5,522	5,899	6,321	6,441	7,936	7,796	8,654
절도	발생	180,704	175,457	187,352	155,311	188,780	192,670	212,458	223,216
	검거	78,777	125,593	114,920	80,555	80,725	82,456	102,779	113,658
폭력	발생	338,045	283,930	294,893	286,464	285,363	281,969	295,156	305,508
	검거	306,341	262,293	207,097	270,515	261,910	258,518	270,840	279,927

자료 : 사이버경찰청, http://www.police.go.kr/infodata/pds_07_totalpds_03_01.jsp

일반사범경찰의 5대 범죄 발생 검거현황을 보면 2008년에는 40만건 이상의 검거실적을 올리는 것으로 나타나고 있다.

〈부록 표 11〉 경찰관 및 1인당 담당인구 변화

년도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
경찰관	90,607	90,819	91,592	92,165	93,271	95,336	95,613	96,324	97,732	99,554
인구	552	526	527	523	519	513	510	509	504	498

자료 : 사이버경찰청, http://www.police.go.kr/infodata/pds_07_totalpds_01_01.jsp

현재 우리나라 일반사범경찰 인력은 약 10만명 정도로 조사되었고 경찰 1인당 담당인구는 2000년도에 552명에서 2009년 현재 498명까지 감소하고 있는 것으로 나타났다. 범죄가 보다 다양화되어가는 현실에 맞춰 경찰력 역시 꾸준히 증가하고 있기 때문에 이와 같은 결과가 나오는 것으로 풀이된다.

〈부록 표 12〉 경찰 1인당 5대 범죄 검거비율

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
검거	396,885	400,359	399,119	363,369	354,121	354,034	386,212	407,451
경찰인력	90,607	90,819	91,592	92,165	93,271	95,336	95,613	96,324
1인당 검거건수	4.37	4.37	4.33	3.90	3.71	3.70	4.01	4.17

경찰 1인당 5대 강력범죄 검거 비율을 살펴보면 전체 경찰인력을 투입하여 계산해보면 4명 안팎인 것으로 조사되었다. 이 중에서 수사전담인력만으로 환산을 할 경우에는 검거인수는 많이 올라갈 것으로 판단된다.

〈부록 표 13〉 총범죄 발생 및 검거

	2005	2006	2007	2008
발생	1,733,122	1,719,075	1,836,496	2,064,646
검거	1,512,247	1,483,011	1,615,093	1,813,229
검거율	87.3	86.3	87.9	87.8

자료 : 나라지표, http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/PO_STTS_idxMain.jsp?idx_cd=1606

전체 범죄에 대한 검거율을 살펴보면 평균 86% 이상을 기록하고 있는 것으로 나타났다. 절대적인 비교를 하기에는 무리가 있을 수 있지만, 단순히 인력 대비 검거건수로 서울시 특별사법경찰과 비교해 본다면 서울시는 현재 76.4%를 기록하고 있는 바, 일반사법경찰의 검거율이 7% 정도 높게 나타나고 있는 것을 알 수 있다. 이는 수사에 있어서 보다 전문적인 일반사법경찰이 높게 나오는 것이 당연하다고 볼 수 있으며, 서울시의 경우도 이후 검거율을 높이기 위해 현재의 특별사법경찰제도를 보다 강화할 것으로 판단된다.

〈부록 표 14〉 경찰 1인당 총범죄 검거건수

	2005	2006	2007	2008
검거	1,512,247	1,483,011	1,615,093	1,813,229
경찰인력	95,336	95,613	96,324	97,732
1인당 검거건수	15.86	15.51	16.77	18.55

경찰 1인당 총범죄 검거인수를 살펴보면 2005년 15.86건에서 점차적으로 증가하여 2008년 18.55건에 이르고 있다. 이는 과학적 수사를 통한 실적의 향상으로 볼 수 있으며, 이러한 현상은 현재 일반사법경찰에 대해서도 과도한 업무부담으로 작용할 여지가 있다고 판단된다.

이에 비해 현재 서울시 특별사법경찰의 경우 2009년도의 실적만으로 본다면 평균 2.5건 정도의 수준을 보여주고 있는데, 이는 일반사법경찰과는 절대적으로 비교할 수 없는 부분이라고 본다. 왜냐하면, 일반사법경찰의 검거와는 달리 서울시 특사경이 담당하는 수사는 성격상 짧게는 3개월에서 길게는 7개월까지의 수사시간이 소요되는 경우가 많으며, 동시에 현행범으로 적발하기가 어려운 사례가 많고, 생계형 범죄가 많기에 단속상의 어려움도 많이 존재하기 때문에 판단된다.

제4절 경찰예산

1. 경찰예산의 특징

경찰예산이란 보통 1년 동안 경찰운영자금을 공급하기 위한 공식적인 계획으로서 범죄의 예방과 진압을 통해 국민의 생명과 재산을 보호하고 사회비용 지출과 국부손실을 방지하는 사회간접자본이라고 할 수 있다(이황우, 주성진, 2009). 이는 소모성 경비가 아닌 생산적 투자재원이며, 경찰의 민생치안 역량 강화와 국민의 복지수준 증진을 최우선적인 목표로 하고 있다. 경찰예산을 통해 제공되는 치안서비스는 대표적인 공공재로서 재화의 소비로부터 얻는 편익이나 효용이 국민 개개인에게 분할될 수 없는 집단재이며, 무상수혜라는 특징이 있어 보편적으로 일반회계예산으로 제공되고 있다.

경찰예산은 국민을 위해 수행하는 여러 가지 행정 서비스 중 국민의 생명과

재산을 보호하는 치안활동에 소요되는 경비라는 점에서 다른 행정 예산보다도 중요하다고 할 수 있으며 특히, ‘생활 안전’에 대한 국민의 요구가 높아짐에 따라 치안서비스의 질을 높이기 위해 경찰예산의 지속적 투자가 요청되고 있다.

2. 경찰예산의 체계와 변화

1) 경찰예산의 체계

우리나라 경찰은 1991년 경찰청 발족과 함께 독자적인 예산편성권을 확보하였다. 경찰청 소관 예산은 인건비를 비롯한 대부분의 경비가 ‘일반회계’로 편성되어 있으며, 2007년 1월 1일부터 ‘국유재산관리 특별회계’와 ‘자동차교통관리개선 특별회계’가 폐지되면서 관서 증·개축 등 시설 예산과 교통사고 예방 관련예산이 일반회계로 통합 편성되었으며, 운전면허시험관리단과 경찰병원 관련 경비는 ‘책임운영기관특별회계’, 제주자치경찰인력지원 경비는 ‘국가균형발전특별회계’, 경찰청혁신도시단위사업 수행을 위한 경비는 ‘혁신도시 건설특별회계’에 의하도록 되어 있다(경찰청, 2008).

과거 경찰예산은 소관별 구분에 의해 분류된 후 회계구분과 기능을 중심으로 장(章)－관(款)－항(項)－세항(細項)으로 구분되었으며, 성질별로 목(目)으로 편성되었다. 그러나 2006년 10월 기존의 「예산회계법」(1961)과 「기금관리기본법」(1991)을 통합한 「국가재정법」이 제정되어 2007년 회계연도 예산부터 프로그램예산체제로 전환하였다(이황우·주성진, 2009).

프로그램예산제도는 동일한 정책목표를 달성하기 위한 여러 개의 활동(단위사업)들을 묶어 놓은 프로그램을 기본단위로 예산을 편성·운용하는 것이다(국회예산정책처, 2008). 프로그램예산체계는 분야(function)－부문(sub-function)－프로그램(program)－단위사업(activity)－세부사업(tast)의 5개 단계로 구성되어 있다.⁵⁾ 이중 분야는 기존의 장에 해당하며, 부문은 관, 프로그램은 항에 해

당한다. 2009년도 경찰청 소관 세입세출예산안 각목명세서에 나타난 프로그램 별 목차는 아래의 표와 같다.

(분야) 020 공공질서 및 안전
(부문) 023 경 찰
(프로그램) 1100 국민생활안전 (단위사업) 1131 범죄예방활동
(프로그램) 1200 범죄수사 (단위사업) 1231 범죄수사지원, 1232 과학수사지원, 1233 사이버범죄수사
(프로그램) 1300 경비 (단위사업) 1311 테러 및 경비 상황관리, 1332 항공기 운영 및 관리,
1333 전의경 교육 및 부대관리, 1334 경호대운영, 1335, 전의경 대체지원
(프로그램) 1400 치안정보 (단위사업) 1431 치안정보수집관리, 1432 정보전산운영
(프로그램) 1500 보안외사수사 (단위사업) 1531 보안경찰업무, 1532 외국인범죄수사
(프로그램) 1600 경찰정보통신 (단위사업) 1631 통신장비관리 및 지원, 1632 전산장비운영
(프로그램) 1700 경찰교육 (단위사업) 1731 경찰대학운영, 1732 경찰보수교육,
1733 신입순경교육, 1734 수사경찰전문교육
(프로그램) 1800 교통안전 (단위사업) 1831 교통사고예방, 1832 교통경찰전산화,
1833 도로교통공단, 출연금, 1834 교통안전교육지원, 1835 도로교통안전시설정비
(프로그램) 7100 경찰행정지원 (단위사업) 7101 경찰행정지원, 7102 소속기관인건비,
7111 본부기본경비, 7118 소속기관기본경비, 7131 일반행정업무지원,
7132 차량구입 및 관리, 7133 파복 및 장비관리, 7134 사이버경찰청운영,
7135 경무활동 지원, 7136 청사확보 및 시설개선, 7137 제주이관 인력지원,
7138 경찰청혁신도시단위사업
(프로그램) 8000 회계 간 거래 (전출금)

* 자료 : 2009년도 경찰청 세입세출예산안 각목명세서 목차 재구성

2) 경찰예산의 변화와 요인

1970년대 이후 경찰예산은 일반회계 예산보다 다소 빠른 증가를 보여 왔다. 1인당 예산액도 실질 규모로 빠른 증가를 보여 왔는데, 예산액의 증가는 경찰 공무원의 보수수준의 증가보다는 장비증강 등에 의한 것이었다고 할 수 있다 (함우식, 2005).

다음 <부록 표 15>는 경찰예산의 체계와 2001년부터 2009년까지의 연도별

- 5) 여기서 ‘분야’란 정부의 광범위한 정책목표로서 정부가 수행하는 임무와 기능을 분류한 것을 말하며, ‘부문’은 분야를 세분화한 하위수준의 기능이 설정된 것이다. 2008년 프로그램 예산체계는 사회복지, 보건, 교육, 수송 및 교통 등 총 16개 분야, 68개 부문, 816개 프로그램, 3,646개 단위사업, 9282개 세부사업으로 구성되어 있다(국회예산정책처, 2008).

변화 추이를 나타내고 있다. 2001~2003년은 평균 10% 이상 경찰예산의 규모가 증가하였으나, 2005년 이후부터 증가율이 지속적으로 감소하여 정부예산의 증가율에도 훨씬 못 미치고 있다. 특히, 정부예산(일반회계 기준)에서 경찰예산이 차지하는 비율은 2003년 4.9%를 정점으로 한 이후 지속적으로 감소해 오다가 2008년에 4.0%에 이어 2009년에는 제1회 추가경정예산안(2009.4.29. 국회의결)을 포함하면 3.6%까지 하향·감소되고 있다.

〈부록 표 15〉 경찰예산의 체계와 변화추이

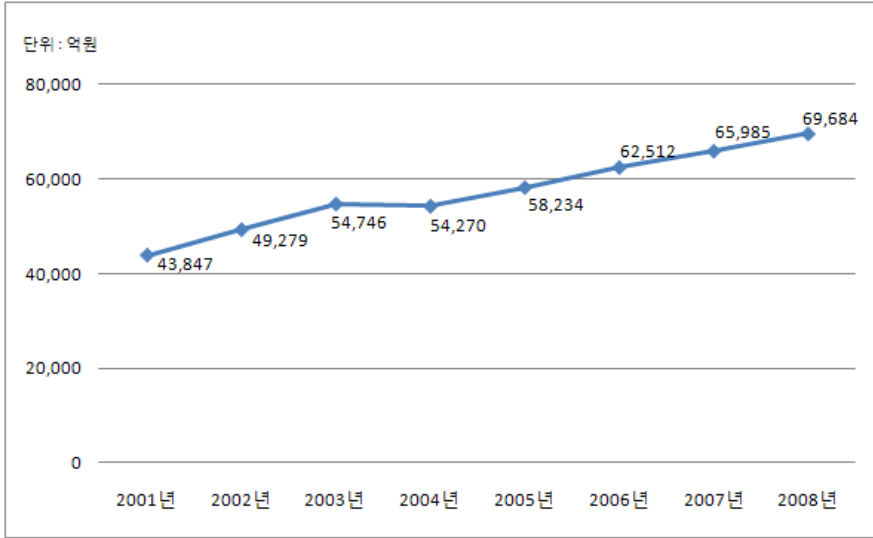
(단위 : 억원)

구분	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년
계 (증가율%)	43,847 (19.3)	49,279 (12.4)	54,746 (11.1)	54,270 (-0.9)	58,234 (7.3)	62,512 (7.3)	65,985 (5.6)	69,684 (5.6)	72,746 (4.4)
일반회계	40,332	43,169	45,958	47,974	52,478	56,055	64,173	67,940	70,729
일반회계/ 전체예산(%)	92.0	87.6	83.9	88.4	90.1	89.7	97.3	97.5	-
국유재산 관리 특별회계	1,065	1,102	1,275	1,483	1,532	1,672	-	-	-
자동차 교통관리 특별회계	1,580	4,100	6,519	3,641	3,082	3,372	-	-	1,428
책임 운영기관 특별회계	870	908	1,012	1,172	1,142	1,413	1,499	1,417	320
국가 균형발전 특별회계	-	-	-	-	-	-	313	327	269
정부예산 (증가율%)	941,246 (6.1)	1,058,767 (6.8)	1,114,831 (1.7)	1,183,560 (0.2)	1,343,704 (13.5)	1,457,029 (8.4)	1,633,600 (12.1)	1,759,825 (7.7)	2,035,406 (13.4)
경찰예산/ 정부예산(%)	4.7	4.7	4.9	4.6	4.3	4.3	4.0	4.0	3.6

* 정부예산 : 정부예산 중 일반회계 총계

* 자료 : 경찰백서, 2009

* 2009년의 경우 제1회 추가경정예산안(2009.4.29. 국회의결)이 반영됨.



(단위 : 억원)

〈부록 그림 4〉 경찰예산 변화추이

경찰예산의 전체규모를 보면 위의 표에서 보는 바와 같이 2001년에서 2003년까지는 10% 이상의 증가추세를 보이다가 이후 2005년부터 2008년에는 5~7%의 꾸준한 증가추세를 보이고 있음을 알 수 있다.

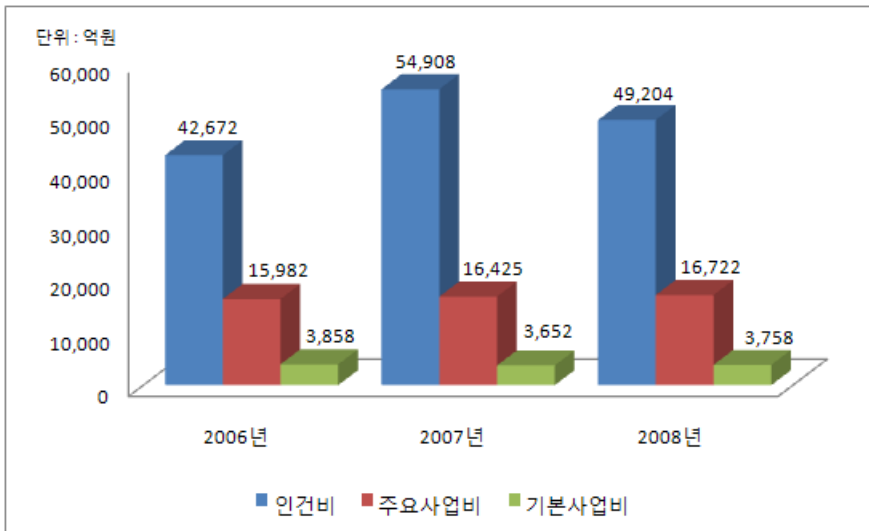
정부예산에 있어서 경찰예산이 차지하는 비중은 경찰청이 설립된 1991년부터 1997년까지는 5~6%를 차지하였고(임병연, 2003), 2000년대에 들어서면서 부터는 2003년을 제외하고는 조금씩 감소하는 추세를 보이고 있음을 알 수 있다.

경찰예산의 회계별 구성을 보면 앞에서 언급한 바와 같이 일반회계가 주를 이루고 있음을 알 수 있다. 즉, 전체예산에서 일반회계가 차지하는 비중은 2001년부터 2006년까지는 90%에서 $\pm 2\%$ 정도의 범위에서 증감을 나타내었으나 이후 2007년과 2008년에는 97%로 급증하였다.

〈부록 표 16〉 경찰예산 세출내역

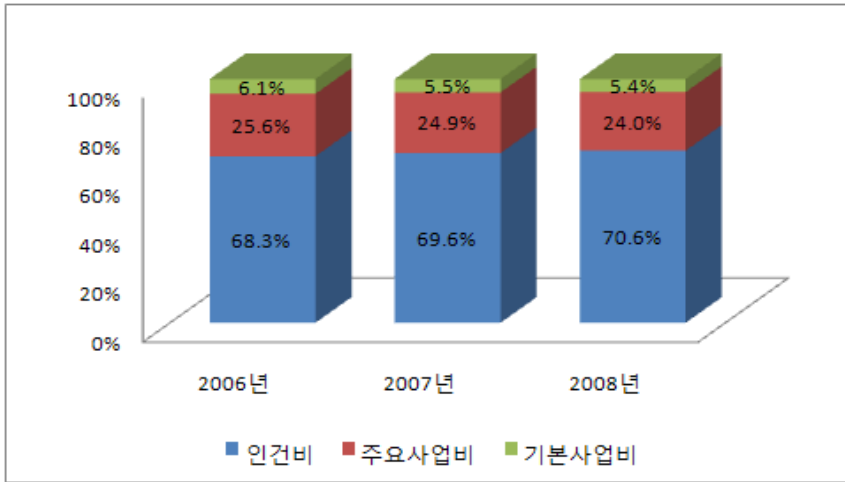
(단위 : 억원)

구분	2006년도	2007년도	2008년도
경찰총예산	62,512	65,985	69,684
인건비	42,672(68.3%)	45,908(69.6%)	49,204(70.6%)
주요사업비	15,982(25.6%)	16,425(24.9%)	16,722(24.0%)
기본사업비	3,858(6.1%)	3,652(5.5%)	3,758(5.4%)



〈부록 그림 5〉 경찰예산 세출내역

경찰예산의 세출내역을 살펴보면, 전체예산 중 인건비의 비중이 거의 70%에 이르는 것을 알 수 있다. 주요사업비의 경우는 25% 정도를 나타내고 있고, 기본사업비는 5~6% 정도를 차지하고 있는 것을 알 수 있다.



〈부록 그림 6〉 경찰예산 세출 비율

3. 경찰예산의 특징과 문제점

1) 2009년도 경찰청 소관 예산의 특징

2009년도 경찰청 예산은 국내외 어려운 경제여건 등을 감안한 예산절감 편성기조를 유지하고, 유사중복사업 통폐합, 사업 내실화 등 한정된 예산 내에서 최대한의 성과를 낼 수 있도록 재원을 배분하였다는데 그 특징이 있다(경찰청, 2009).

(1) 세입예산

2009년도 경찰청 세입예산은 총 1조 979억원으로 전년도 9,935억원의 10.5%(1,044억원)가 증액되었는데, 특징적인 것은 2008년 6월부터 시행된 질서위반행위규제법에 따라 벌금세입예산이 증액되어 일반회계의 경상이전수입이 전년대비 12.7%(1,062억원)가 증가한 9,436억원이 편성되었다는 점이다. 회계별 내역은 아래 <부록 표 17>과 같다.

〈부록 표 17〉 경찰청 세입예산 편성내역

(단위 : 백만원, %)

구분	2008예산	2009예산	증△감	비율(%)
합 계	993,478	1,097,863	104,385	10.5
○ 일반회계	851,786	955,076	103,290	12.1
- 재산수입	790	822	32	4.1
- 경상이전수입	837,324	943,547	106,223	12.7
- 재화 및 용역판매수입	6,183	2,963	△3,220	△52.1
- 관유물매각대	7,489	7,744	255	3.4
○ 책임운영기관특별회계	141,692	142,787	,095	0.8
- 운전면허시험관리단	83,291	84,360	1,069	1.3
- 경찰병원	58,401	58,427	26	-

* 자료 : 경찰청, 업무보고, 2009

경찰청 세입예산과 관련하여 변상금 및 위약금 편성의 부정확성, 과태료·범칙금 수납실적 저조와 누적체납액의 증가 문제가 매년 지적되고 있다. 최근 3년간 평균세입실적을 감안하여 예산을 편성하는 변상금·위약금의 경우, 세입예산액과 수납액이 크게 차이가 나고 있으나 실제 수납률을 반영하지 않고 과도한 세입예산이 편성되고 있다. 또한 경찰청 과태료 및 범칙금 수납 내역을 살펴보면, 교통법규위반신고보상금제도가 시행되던 2001년도와 2002년도를 제외하고는 사실상 매년 수납액이 세입예산액에 못 미치고 있어 2007년 말까지 총 1조 1,886억원이 체납된 상태이다. 다만, 과태료 징수제도의 효율성을 제고하기 위하여 질서위반행위규제법이 제정되어 시행(2008.6.22)되고 있는데, 이 법률에 의해 무인단속장비에 의한 과태료 징수가 강화될 수 있을 것으로 기대되고 있다(국회행정안전위원회, 2008).

(2) 세출예산

2009년도 경찰청소관 특별회계를 포함한 세출예산안 총규모는 7조 2,746억원으로 전년도 6조 9,684억원의 4.4%(3,062억원)가 증액된 규모이다. 세출예산의 주요특징을 보면, 첫째, 정부예산대비 세출규모가 3.6%로 최근 10년간 가

장 낮은 수치를 나타내고 있다. 둘째, 세출예산 중 인건비 증가율이 5.2%로 세출예산 전체 증가율(4.4%)을 상회하였으며, 사업비는 2.7% 증가에 그쳤다는 점이다. 또한 사업비의 기능별 증감률을 살펴보면 경찰교육 12.4%, 경비 12.3%, 외사수사 7.1% 등이 증가한 반면, 치안정보 △4.3%, 보안수사 △3.3% 등이 감소하였다. 셋째, 2009년도 신규사업으로는 첨단치안안전망 개발을 위한 연구개발사업 30억원, 과거사집단희생위령제 지원사업 1억 200만원 등이 있다(이황우·주성진, 2009).

〈부록 표 18〉 2009년도 경찰예산 기능별 세출규모

(단위 : 억원, %)

구 분	'08예산	'09예산	증 감		비 고
			증감액	증감률	
합 계	6조 9,684	7조 2,746	3,062	4.4	
인 건 비	4조 9,204	5조 1,760	2,556	5.2	
기본경비	3,758	3,809	51	1.4	공공기관 인턴제 신규 도입
사 업 비	1조 6,722	1조 7,177	455	2.7	
국민생활안전	70	70	-	-	
범죄수사	1,034	1,009	△25	△2.4	통합신고센터 이관 등
경비	2,055	2,307	252	12.3	전의경숙영시설 개선 등
치안정보	394	377	△17	△4.3	특수활동비 감액
보안수사	392	379	△13	△3.3	특수활동비 감액
외사수사	56	60	4	7.1	주재관 교체지역 증가
경찰정보통신	1,125	1,091	△34	△3.0	통신기기 임차 완료 등
경찰교육	161	181	20	12.4	종합학교 이전비 반영 등
교통안전	2,538	2,629	91	3.6	도로교통공단출연금 환원 등
경찰행정지원	8,247	8,411	164	2.0	혁특회계 신규반영
면허	390	407	17	4.4	적성검사 대상자 증가
병원	260	256	△4	△1.5	

* 자료 : 경찰청, 업무보고(2009), 재구성

2) 경찰예산의 구조적 특징과 문제점

경찰예산은 그 성질상 인건비, 기본사업비, 주요사업비로 구분이 된다. 일반적으로 경찰에게는 필요한 만큼 사용할 수 있는 예산이 주어지지 않으며, 공급된 인력을 최대한 잘 활용하도록 요구되고 있기 때문에 경찰업무는 매우 노동집약적이라고 할 수 있다(이황우·주성진, 2009). 2009년도 경찰청 소관 세출예산 중 일반회계 기준으로 직원이 받는 월급과 관련된 인건비는 경찰예산의 약 71.2%(5조 1,760억원)를 점유하고 있으며, 공공요금 등 관서를 운영하는데 필요한 일상적인 경비인 기본경비는 약 5.2%(3,809억원)로 인건비와 기본경비를 합한 기준적 경비가 세출에 차지하는 비중은 약 76%에 달한다.

반면, 주요사업비는 약 23.6%(1조 7,177억원)에 그치고 있는데, 급증하는 치안수요를 고려한다면 위와 같은 경직성(硬直性) 경비의 과다로 인해 경찰의 과학화와 경찰공무원들의 사기관리에 적당한 예산을 배정하지 못하는 문제가 발생하며, 예산의 탄력적인 운영과 함께 성과주의 예산 운영에도 커다란 지장을 초래할 수밖에 없다.

특히, 최근 3년간 일반회계 기준으로 인건비 비중이 높아지고 있는 반면('07년 70.5%→'08년 71%→'09년 71.2%), 사업비는 다소 감소추세('07년 23.9%→'08년 23.6%→'09년 23.6%)에 있어 이에 대한 대책마련이 필요하다고 할 것이다.

1. 도로교통 관련

○ 도로교통법시행령 제130-1조

- 산림청 직원으로서 선서한 자⁶⁾
- 다중이 이용하는 도로로 이어진 숲길에서 발생한 도로교통 관련 범죄

2. 노동 관련

○ 노동법

- 근로감독관⁷⁾
- 노동관련 범죄

○ 노동법 제324-12조

- 국세청 직원⁸⁾, 관세청 직원⁹⁾, 사회보장관련 기구 및 농협 직원으로서 임명되고 선서한 자¹⁰⁾, 근로감독관¹¹⁾, 노동법 제611-10조에 규정된 공무원¹²⁾, 해상 노동 근로감독관¹³⁾, 해사(海事)와 관련하여 선서한 공무원

6) Les personnels assermentés de l'office national des forêts

7) les inspecteurs du travail et les contrôleurs du travail

8) les agents de la direction générale des impôts

9) les agents de la direction générale des douanes

10) les agents agréés à cet effet et assermentés des organismes de sécurité sociale et des caisses de mutualité sociale agricole

11) les inspecteurs du travail, les contrôleurs du travail

12) fonctionnaires de contrôle assimilés au sens de l'article L. 611-10

원¹⁴⁾, 교통부 소속 육상운송 담당 공무원 또는 국가의 대리인, 민간항공 기술 담당 공무원으로서 선서한 자¹⁵⁾

- 노동법 제324-9조 위반 사범 단속

미신고 노동행위 및 이와 같은 행위의 광고행위, 의식적 · 직접적 · 제3자 개입으로 위와 같은 미신고 노동행위를 이용하는 행위

- 노동법 제611-6조

- 농업부 소속 근로감독관¹⁶⁾

- 농업 분야에서의 노동법 준수 여부 감독

3. 공중 보건 관련

- 공중보건법 제1312-1조

- 국참사원령에 따라 선서한 후 자격이 부여된 보건복지부 소속 공무원 및 지방자치단체 소속 공무원¹⁷⁾

- 공중 보건 관련 범죄

13) les inspecteurs et les contrôleurs du travail maritime

14) les officiers et les agents assermentés des affaires maritimes

15) les fonctionnaires des corps techniques de l'aviation civile commissionnés à cet effet et assermentés ainsi que les fonctionnaires ou agents de l'Etat chargés du contrôle des transports terrestres placés sous l'autorité du ministre chargé des transports

16) Les inspecteurs du travail placés sous l'autorité du ministre de l'agriculture

17) les fonctionnaires et agents du ministère de la santé ou des collectivités territoriales habilités et assermentés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat

4. 동물 및 식물 관련

○농지법 제214-10조

- 법 제231-2조 제5항의 목적을 위해 채용된 수의사 자격을 가진 직원¹⁸⁾, 보건 관련 직원¹⁹⁾, 법 제241-2조 규정의 학위를 소지하지 아니한 수의 공중보건 관련 검사관²⁰⁾, 농업과 환경 기사²¹⁾, 농업공학 기사 및 공무원 자격을 가진 산림기술직원²²⁾, 농업부 소속 최고 기술자²³⁾, 농업부 소속 위생관리자²⁴⁾, 특정 업무수행을 위하여 국가가 채용한 수의사, 공중위생관리사, 위생 담당자, 농업부장관령으로 확정된 리스트에서 위생과 관련하여 국가로부터 자격을 부여받지 않은 공무원 및 직원²⁵⁾, 공정거래위원회 직원²⁶⁾, 국립 수렵 및 야생동물원 직원으로서 선서한 자²⁷⁾
- 시장에서의 특정 동물 거래 금지 위반행위 등 단속

18) Les agents ayant la qualité de vétérinaires officiels en vertu du V de l'article L. 231-2, qu'ils soient fonctionnaires ou agents contractuels de l'Etat

19) Les agents techniques sanitaires, qu'ils soient fonctionnaires ou agents contractuels de l'Etat

20) les inspecteurs de la santé publique vétérinaire qui ne détiennent pas un diplôme mentionné à l'article L. 241-2

21) les ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement

22) les ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts ayant la qualité de fonctionnaire

23) les techniciens supérieurs des services du ministère de l'agriculture

24) les contrôleurs sanitaires des services du ministère de l'agriculture

25) les vétérinaires, contrôleurs sanitaires et préposés sanitaires contractuels de l'Etat pour les missions définies dans leur contrat ainsi que les fonctionnaires et les agents non titulaires de l'Etat compétents en matière sanitaire figurant sur une liste établie par arrêté du ministre chargé de l'agriculture

26) Les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes agissant dans les conditions prévues aux articles L. 215-3 et L. 217-10 du code de la consommation et dans les lieux où s'exercent des activités mentionnées au IV de l'article L. 214-6, au premier alinéa de l'article L. 214-7 et à l'article L. 214-8

27) Les agents assermentés et commissionnés de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage

○농지법 제215-3-1조

- 산림감시원²⁸⁾
- 개 사육 관련 신고의무 위반행위 등 단속

○환경법 제415-1조

- 세관직원²⁹⁾, 환경부 소속 공무원으로서 자연보호지역에서 행해진 낚시 및 수렵 관련 범죄를 수사할 수 있는 권한이 있는 자³⁰⁾, 산림·수렵·낚시·위생검사·동물 또는 식물 보호 관련 범죄를 수사하기 위해 임명된 산림청 또는 국가 공무원³¹⁾, 국립공원 직원, 국립 수렵·야생동물원 직원, 최고 어업위원회 직원³²⁾, 산림감시원³³⁾
- 동·식물 보호 관련 규정 위반사범 등 단속

5. 토지계획 관련

○농지법 제121-22조

- 농업, 산림, 환경 업무를 담당하는 국가 또는 도 공무원³⁴⁾
- 토지 계획 관련 사범 단속

28) Les gardes champêtres

29) Les agents des douanes commissionnés

30) Les fonctionnaires et agents assermentés et commissionnés à cet effet par le ministre chargé de l'environnement et qui peuvent être en outre commissionnés pour la constatation des infractions en matière de chasse et de pêche commises dans les réserves naturelles

31) Les agents de l'Etat et de l'Office national des forêts commissionnés pour constater les infractions en matière forestière, de chasse, de pêche, d'inspection sanitaire, de protection des animaux ou de protection des végétaux, dans l'étendue des circonscriptions pour lesquelles ils sont assermentés

32) Les agents assermentés et commissionnés des parcs nationaux, ceux de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et du Conseil supérieur de la pêche

33) Les gardes champêtres

34) des agents assermentés appartenant aux services de l'Etat ou aux services du département chargés de l'agriculture, de la forêt ou de l'environnement

6. 국립공원 관련

○환경법 제331-18조

- 국립공원관리사무소 직원³⁵⁾
- 국립공원 보호 관련 규정 위반 사범 단속

7. 자연보호 관련

○환경법 제332-20조

- 세관직원³⁶⁾, 자연보호지역에서 행해진 낚시·수렵 관련한 범죄를 수사할 권한이 있는 자로서 각 지방법원에 파견된 자³⁷⁾, 산림·수렵·낚시·위생검사·동물 또는 식물 보호 관련 범죄를 수사하기 위해 임명된 산림청 또는 국가 공무원³⁸⁾, 국립공원 직원, 국립 수렵·야생동물원 직원, 최고 어업위원회 직원³⁹⁾, 산림감시원⁴⁰⁾
- 자연보호지역에서의 금지행위 위반 사범 단속

35) les agents de l'établissement public du parc national, commissionnés à cet effet par l'autorité administrative et assermentés

36) Les agents des douanes commissionnés

37) Les agents commissionnés, à cet effet, par l'autorité administrative, assermentés auprès du tribunal de grande instance auquel est rattaché leur domicile et qui peuvent être, en outre, commissionnés pour la constatation des infractions en matière de chasse et de pêche commises dans les réserves naturelles

38) Les agents de l'Etat et de l'Office national des forêts commissionnés pour constater les infractions en matière forestière, de chasse, de pêche, d'inspection sanitaire, de protection des animaux ou de protection des végétaux, dans l'étendue des circonscriptions pour lesquelles ils sont assermentés

39) Les agents assermentés et commissionnés des parcs nationaux, ceux de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et du Conseil supérieur de la pêche

40) Les gardes champêtres

8. 산림 관련

- 산림법 제371-13조
 - 근로감독관 및 산림 담당 기사⁴¹⁾
 - 산림법 위반 행위
- 형사소송법 제22조
 - 산림기사, 지방산림주사, 산림기술직원⁴²⁾, 전원감시원⁴³⁾
 - 산림 또는 전원에 손해를 미치는 경죄 및 위경죄

9. 토지의 이용 및 건설 관련

- 도시계획법 제480-1조
 - 도시계획 관련 담당 부서로부터 위임을 받은 국가 또는 지방자치단체의 공무원 또는 국가의 대리인⁴⁴⁾
 - 도시계획 관련 사범 단속

10. 폐기물 관련

- 환경법 제541-44조
 - 부정행위 단속과 관련하여 권한이 부여된 공무원⁴⁵⁾, 교량·제방 담당,

41) les inspecteurs du travail visés au chapitre Ier du livre VI du code du travail et par les ingénieurs, techniciens et agents de l'Etat chargés des forêts

42) 이상 농업부 소속 공무원

43) Les ingénieurs, les chefs de district et agents techniques des eaux et forêts et les gardes champêtres

44) tous les fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités publiques commissionnés à cet effet par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme

농업공학 담당, 산림 담당, 광산 담당, 상선(商船) 담당 각 공무원⁴⁶⁾, 공중보건법상 특별 보건 행정 담당 공무원⁴⁷⁾, 특정시설 감독관⁴⁸⁾, 해저개발연구소 연구원 및 기사⁴⁹⁾, 세관직원⁵⁰⁾

- 폐기물 투기 관련 사범 단속

11. 대기오염 관련

○ 환경법 제226-2조

- 제514-5조에 규정된 직원⁵¹⁾, 환경·산업·설비·운송·해양·농업·공정거래·보건 담당 공무원으로서 국참사원령이 정하는 요건을 충족한 자⁵²⁾, 세관 직원⁵³⁾, 중앙감식소 기사 및 경찰청 위생 감독관⁵⁴⁾
- 대기오염 관련 사범 단속

45) Les agents habilités en matière de répression des fraudes

46) Les fonctionnaires et agents du service des ponts et chaussées, du service du génie rural, des eaux et forêts, de l'Office National des forêts, du service des mines et des services extérieurs de la marine marchande, assermentés ou commissionnés à cet effet

47) Les agents des services de la santé spécialement commissionnés dans les conditions fixées à l'article L. 1312-1 du code de la santé publique

48) Les inspecteurs des installations classées

49) Les chercheurs, ingénieurs et techniciens assermentés de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer

50) Les agents des douanes

51) 특정시설 또는 감정 담당자(Les personnes chargées de l'inspection des installations classées ou d'expertises)

52) Les fonctionnaires et agents, commissionnés à cet effet et assermentés dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat, appartenant aux services de l'Etat chargés de l'environnement, de l'industrie, de l'équipement, des transports, de la mer, de l'agriculture, de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, et de la santé

53) Les agents des douanes

54) Les ingénieurs et techniciens du Laboratoire central et les inspecteurs de salubrité de la préfecture de police

12. 소비자 보호 관련

○ 소비자보호법 제215-1조

- 공정거래위원회 · 관세청 · 국세청 직원⁵⁵⁾, 근로감독관, 농지법 제231-2조 제1호 내지 제7호⁵⁶⁾ 및 251-18조⁵⁷⁾ 규정 공무원, 공중보건 감독관으로서의 의사 및 약사⁵⁸⁾, 국립해양개발연구원 직원⁵⁹⁾, 산업부 계측 담당 직원 및 산업 · 연구 · 환경 관련 지방 부서의 직원⁶⁰⁾, 농업부 장관이 임명한 직원⁶¹⁾, 1912년 2월 27일 제정된 재정법 제65조—1938년 6월 14일 대통령령 · 법 제3조로 수정—에 규정된 직원⁶²⁾, 해양업무 관련 행정가, 해양업무 관련 감독관, 해양항해안전부 기술 전문가, 해양 기술 · 행정단 직원, 해양업무 관련 감독관, 선원등록관, 해양업무 보조 · 감

55) Les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, de la direction générale des douanes et de la direction générale des impôts

56) 1° Les inspecteurs de la santé publique vétérinaire ;

2° Les ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts ayant la qualité de fonctionnaire ;

3° Les ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement ;

4° Les techniciens supérieurs des services du ministère de l'agriculture ;

5° Les contrôleurs sanitaires des services du ministère de l'agriculture ;

6° Les fonctionnaires et les agents non titulaires de l'Etat compétents en matière sanitaire figurant sur une liste établie par arrêté du ministre chargé de l'agriculture ;

7° Les vétérinaires, contrôleurs sanitaires et préposés sanitaires contractuels de l'Etat pour les missions définies dans leur contrat ;

57) les ingénieurs du génie rural, des eaux et forêts, les ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement et les inspecteurs de la santé publique vétérinaire chargés de la protection des végétaux assistés de techniciens des services du ministère de l'agriculture et des autres personnels qualifiés du ministère de l'agriculture ayant la qualité de fonctionnaires ou d'agents de l'Etat.

58) Les médecins inspecteurs de santé publique et les pharmaciens inspecteurs de santé publique

59) Les agents de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer

60) Les agents de la sous-direction de la métrologie au ministère chargé de l'industrie ainsi que ceux des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement

61) Les agents de l'Etat agréés et commissionnés par le ministre de l'agriculture

62) Les agents agréés et commissionnés conformément à l'article 65 de la loi de finances du 27 février 1912, modifié par l'article 3 du décret-loi du 14 juin 1938

독 승무원, 해양어업시설 관리 기술자⁶³⁾, 공중보건법 제1312-1조에 규정된 직원⁶⁴⁾, 환경법 제514-13조에 규정된 직원⁶⁵⁾, 우편법 제40조에 규정된 직원⁶⁶⁾

- 재화와 용역의 기준적합성 및 안전성 관련 범죄 단속

13. 수렵 · 어업 관련

○ 환경법 제428-20조

- 국가 · 국립수렵 및 야생동물원, 최고어업회의 · 상보르지역, 국립산림 및 자연공원 직원⁶⁷⁾, 산림감시원⁶⁸⁾, 늑대사냥대장⁶⁹⁾

- 수렵 관련 범죄 단속

○ 환경법 제437-1조

- 최고어업회의 · 상보르지역 직원⁷⁰⁾, 농업공학 · 산림기사, 노동기사, 농

63) Les administrateurs des affaires maritimes, les inspecteurs des affaires maritimes, les techniciens experts du service de la sécurité de la navigation maritime, les officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes, les contrôleurs des affaires maritimes, les syndics des gens de mer, les personnels embarqués d'assistance et de surveillance des affaires maritimes, les techniciens du contrôle des établissements de pêche maritime

64) les fonctionnaires et agents du ministère de la santé ou des collectivités territoriales habilités et assermentés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat

65) des inspecteurs des installations classées

66) es fonctionnaires et agents du ministère chargé des communications électroniques, de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes et de l'Agence nationale des fréquences habilités à cet effet par le ministre chargé des communications électroniques et assermentés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat

67) Les agents de l'Etat, de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, du Conseil supérieur de la pêche, du domaine national de Chambord, de l'Office national des forêts et des parcs nationaux commissionnés pour constater les infractions en matière forestière, de chasse ou de pêche

68) Les gardes champêtres

69) Les lieutenants de louveterie

업·산림 관련 도 부서 및 국립산림원의 어업경찰 담당 직원, 항해 담당부서의 기사 및 직원⁷¹⁾, 국립산림원 기사 및 산림법 제122-7조⁷²⁾에 규정된 시설 소속 직원⁷³⁾, 산림감시원⁷⁴⁾, 국립수렵·야생동물원 직원⁷⁵⁾

- 민물어업 관련 범죄 단속

14. 스포츠 관련

○ 스포츠법 제111-3조

- 체육부 소속 공무원⁷⁶⁾
- 스포츠법 위반 사범 단속

-
- 70) Les agents du Conseil supérieur de la pêche et du domaine national de Chambord commissionnés à cet effet par décision de l'autorité administrative et assermentés
- 71) Les ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts, les ingénieurs des travaux et les agents qualifiés chargés de la police de la pêche dans les directions départementales de l'agriculture et de la forêt et à l'Office national des forêts, les ingénieurs et agents qualifiés des services chargés de la navigation, commissionnés à cet effet par décision de l'autorité administrative et assermentés
- 72) Les ingénieurs en service à l'Office national des forêts et les agents assermentés de cet établissement
- 73) Les ingénieurs en service à l'Office national des forêts et les agents assermentés de cet établissement visés à l'article L. 122-7 du code forestier
- 74) Les gardes champêtres, 이들은 시장(市長)의 지시에 따라 지역경찰업무를 하는 자들임.
- 75) Les agents de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage commissionnés et assermentés dans la circonscription à laquelle ils sont affectés
- 76) les fonctionnaires relevant du ministre chargé des sports habilités à cet effet par le même ministre et assermentés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat

15. 관세 관련

○ 형사소송법 제28-1조

- 세관직원⁷⁷⁾
- 관세법에 규정된 범죄, 간접세 범죄, 부가가치세 편취, 문화재 절도, 유럽연합의 재정적 이익 보호와 관련된 범죄, 국토방위법 제2339-1조 내지 제2339-11조, 제2353-13조에 규정된 범죄, 형법 제324-1조 내지 제324-9조에 규정된 범죄, 지적재산권법 제716-9조 내지 제716-11에 규정된 범죄 및 이상의 범죄와 관련된 범죄

16. 선서를 한 특별감시원

○ 형사소송법 제29조

- 선서를 한 특별감시원⁷⁸⁾⁷⁹⁾
- 자신이 감시하는 재산에 손해를 미치는 일체의 경죄 및 위경죄

77) Des agents des douanes de catégories A et B

78) Les gardes particuliers assermentés

79) 형사소송법 제29-1조에 의하면, 이들은 재산의 소유자 또는 그 재산을 감시할 책임이 있는 권리자로부터 해당 재산의 관리를 위임받은 자들임.

부록3 직무분석 요구역량 설명표

요구역량	내 용
1. 공무원 윤리의식	대한민국 국민의 공복으로서 기본적으로 갖추어야 할 윤리를 준수하고, 이를 기준으로 하여 행동하는 능력
2. 조직헌신도	자신의 이해관계보다는 자신이 담당하는 부서와 소속 기관 나아가 국가적 차원의 이해관계를 우선적으로 고려하고 소속 기관의 정책방향을 지지하고 수용하는 능력
3. 협조성	타 부서 혹은 타 실·국과 협력하여 업무를 수행하거나 팀의 일원으로서 공동의 목표를 달성하기 위해 동참하고, 지원하는 능력
4. 고객·수혜자 지향	업무와 관련된 내·외부의 대상집단(target group)과 국민이 원하는 바를 이해하고, 업무수행의 결과가 고객의 요구를 충족할 수 있도록 배려하는 태도와 능력
5. 전문가의식	업무수행의 성과와 질을 높이고, 보다 높은 성과의 창출을 추구하며, 이를 위해 필요한 새로운 지식과 기술을 지속적으로 학습·활용하는 태도와 능력으로 성취지향성과 학습지향성을 포함하는 개념
6. 경영마인드	사업을 하는 경영자가 성과를 추구하듯이 정책의 결과로 발생하는 수익성을 극대화하기 위한 방법을 연구하고, 실제 업무 수행과정에서도 효과성과 효율성을 동시에 고려하는 능력
7. 정보수집·관리	담당 업무 수행에 필요한 정보를 효과적으로 수집하고, 적시에 이를 활용할 수 있도록 분류·정리하는 능력
8. 문제인식·이해	수집한 정보 및 정보 간 연계를 통해 발생 또는 대비할 문제를 적시에 감지하고, 사안의 성격, 발생원인, 제약조건, 파급효과를 이해하여 문제의 핵심이 무엇인지를 규명하는 능력
9. 자기통제력	적절한 일정계획과 건강관리 등을 통해 과도한 업무량, 고난과 외압, 스트레스 등의 중압감을 이겨내고, 자신의 감정을 조절하여 업무의 중심을 잃지 않는 능력
10. 의사소통	상대방의 상황 및 감정을 정확히 이해하고, 우호적인 분위기 하에 자신이 의도한 바를 문장, 언변 등으로 명확하게 이해시키는 능력
11. 목표·방향 제시	소속 기관의 정책방향을 명확히 이해하고, 자신이 담당하는 조직의 업무방향을 서울시의 정책방향과 연계시키고, 이를 부하직원이 수용할 수 있도록 적극적으로 전파하고, 술회하는 능력
12. 적응력	고객·시장·기술의 변화를 이해하고, 서울시의 사업·정책의 변화에 맞추어 기존의 관행과 행동패턴을 신속하게 변화시킬 수 있는 능력
13. 전략적 사고	장기적·통합적 관점을 통해 우선순위를 명확히 하고, 이를 통해 구체적인 사업의 목표를 수립하며, 자신이 담당하는 업무와 관련된 대안 구상과 실행 등을 서울시의 전체 목표와 방향에 맞춰 생각하는 능력
14. 지도육성	자신의 부하직원이 현재와 미래 행정력 발전의 자산임을 인식하고, 적절한 도전의 기회와 환경을 제공하며, 지속적인 관심과 조언을 통해 체계적으로 부하직원의 발전과 성장을 도모하는 능력
15. 자원·조직관리	관장하는 업무를 통해 효율적, 효과적으로 성과를 창출하기 위해 경영수원을 발휘, 인적·물적 자원을 확보하고 관리하는 능력
16. 정책집행·관리	추진 일정을 수립하고 업무를 배분하여, 일정에 따라 집행하며, 예기치 못한 위기·돌발 상황 발생 시에도 차질 없이 대처하는 능력
17. 정치적 기지	단순히 업무 효율이나 효과만을 고려하는 것이 아니라 영향을 미치는 이해관계, 즉 정치적 역학관계를 고려하여 해결책을 모색하고 해당사업 혹은 정책에 필요한 지원·지지를 확보하는 능력
18. 조정·통합력	다양한 부서, 실·국의 이해가 결집된 사안에 대해 서울시 및 국가 전체 이익이란 관점에서 판단을 하고 균형 잡힌 해결책을 제시하는 능력
19. 협상력	대등한 혹은 불리한 입장에서도 사안의 조정·양보를 통해 합리적으로 합의점을 도출하여 상대방의 동의·협력을 획득하는 능력

ID

--	--	--	--

서울시 특별사법경찰 직무분석 설문지

안녕하십니까?

서울시정개발연구원은 서울시에서 운영하고 있는 특별사법경찰제도에 관한 연구를 수행함에 있어서 제도의 장기적인 발전방향에 대한 연구를 진행하고 있습니다.

이 연구는 서울시가 특별사법경찰의 역할을 선도적으로 수행하기 위하여 조직을 만들고 식품 위생, 보건, 환경, 원산지 표시, 청소년 보호 등의 영역에서 수사를 실시하고, 검찰에 송치하는 등의 역할을 수행하는데 있어서 활동상의 어려움이나 역할 정체성에서 혼란을 겪고 있으므로 이에 대한 진단과 장기적인 발전방향을 모색하려는 목적으로 수행하게 되었습니다.

이에 이 설문을 통하여 현재 서울시 특별사법경찰로 근무하고 계시는 분들의 직무현황 및 구조, 역량 등을 분석하고자 하며, 설문 결과물은 이 연구에 있어서 중요한 자료가 될 것입니다.

이 질문지에 대한 설문 소요시간은 **30~40여분 정도**입니다. 부족하지만 설문응답에 대한 감사의 표시로 간단한 사례품을 준비하였습니다.

이 설문조사를 통하여 얻어진 자료는 보다 효율적인 특별사법경찰제도를 구축하기 위한 귀중한 자료로만 사용되며, 통계법(제13조)에 의해 비밀이 보장됩니다. 귀하의 소중한 답변을 부탁드립니다, 설문에 응해주신데 대해 다시 한 번 감사드립니다.

2010. 1

서울시정개발연구원

서울시정개발연구원 연구위원 김찬동 (02-2149-1214)

연구원 박성문 (02-2149-1206)

직무기술서

I. 직위정보 (p.1 참조)

소 속	실·국		직 위	
	과		보임 가능 직급	

II. 직무의 의의 : III. 직무의 목적과 구조를 작성하신 후 가장 중요한 성과책임을 기준으로 담당직무의 존재이유와 가치를 기입합니다. (p.1 참조)

III. 직무의 목적과 구조 : 주요 업무활동을 작성한 후 관련된 업무목적, 난이도, 우선순위, 주요행동요소, 소요시간 등을 기입합니다. (p.2~p.5 참조)

주요 업무활동 (2개 이상)	업무목적	난이도	우선 순위	주요행동요소	소요 시간 (월평균)
1.		①매우 쉽다 ②쉬운 편이다 ③보통이다 ④어려운 편이다 ⑤매우 어렵다			
2.		①매우 쉽다 ②쉬운 편이다 ③보통이다 ④어려운 편이다 ⑤매우 어렵다			
3.		①매우 쉽다 ②쉬운 편이다 ③보통이다 ④어려운 편이다 ⑤매우 어렵다			
4.		①매우 쉽다 ②쉬운 편이다 ③보통이다 ④어려운 편이다 ⑤매우 어렵다			
-	-	-	-		

IV. 직무수행내용 및 방법 : 'III. 직무의 목적과 구조'에서 작성한 업무목적을 달성하기 위한 주고객, 절차, 업무수행상황, 직무수행효과 등을 작성합니다. (p.6 참조)

※ 주요업무활동의 갯수만큼 양식을 복사하여 연속작성(주요업무활동 2개 : 직무수행내용 및 방법 2개표 작성)

주요업무활동명		1.							
주고객 (행정수요자)									
업무수행절차		① → ② → ③ → ④ → ⑤ → ⑥ → ⑦ → ⑧							
업무 프로 세스	내용	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
	비중 (100%)	%	%	%	%	%	%	%	%
	소요시간 (월평균)								
대인·대기관 접촉		접촉대상		접촉사유				접촉비중(100%)	
조직	내부							%	
								%	
								%	
	외부							%	
								%	
								%	
개인(시민)								%	
								%	
직무수행상 제약조건(또는 장애)									
업무수행진단		업무수행상의 문제점				개선방안			

IV. 직무수행내용 및 방법(계속)

주요업무활동명		2.							
주고객 (행정수요자)									
업무수행절차		① → ② → ③ → ④ → ⑤ → ⑥ → ⑦ → ⑧							
업무 프로 세스	내용	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
	비중 (100%)	%	%	%	%	%	%	%	%
	소요시간 (월평균)								
대인·대기관 접촉		접촉대상		접촉사유				접촉비중(100%)	
조직	내부							%	
								%	
								%	
	외부							%	
								%	
개인(시민)								%	
직무수행상 제약조건(또는 장애)									
업무수행진단		업무수행상의 문제점				개선방안			

IV. 직무수행내용 및 방법(계속)

주요업무활동명		3.							
주고객 (행정수요자)									
업무수행절차		① → ② → ③ → ④ → ⑤ → ⑥ → ⑦ → ⑧							
업무 프로 세스	내용	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
	비중 (100%)	%	%	%	%	%	%	%	%
	소요시간 (월평균)								
대인·대기관 접촉		접촉대상		접촉사유				접촉비중(100%)	
조직	내부							%	
								%	
								%	
	외부							%	
								%	
								%	
개인(시민)								%	
								%	
직무수행상 제약조건(또는 장애)									
업무수행진단		업무수행상의 문제점				개선방안			

IV. 직무수행내용 및 방법(계속)

주요업무활동명		4.							
주고객 (행정수요자)									
업무수행절차		① → ② → ③ → ④ → ⑤ → ⑥ → ⑦ → ⑧							
업무 프로 세스	내용	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
	비중 (100%)	%	%	%	%	%	%	%	%
	소요시간 (월평균)								
대인·대기관 접촉		접촉대상		접촉사유				접촉비중(100%)	
조직	내부							%	
								%	
								%	
	외부							%	
								%	
								%	
개인(시민)								%	
								%	
직무수행상 제약조건(또는 장애)									
업무수행진단		업무수행상의 문제점				개선방안			

V. 직무수행요건 : 각 항목에 대해 현행 직무를 수행하는데 필요한 자격요건을 기록해 주십시오. 요구수준 중 적정 수준(Level 1-5)을 기입합니다. (p.7~p.16 참조)

경 력				
요 구 역 량	종 류	필 요 성		
자 격 증	☐ 꼭 필요 ☐ 필요 ☐ 있으면 도움 ☐ 불필요 ※ 자격증 종류 :			
요 구 지 식	분 야		요구수준	
	이 유			
조사수사능력	요구수준			
	이 유			
정보화 능력	요구수준			
	이 유			
체력	요구수준			
	이 유			
필요 교육훈련				

VI. 작성자의 현재 보직경로 : 현재 본인이 거쳐왔던 보직경로를 작성해주시면 됩니다. (p.17 참조)

보직경로	재직기간
	년 개월
	년 개월
	년 개월
	년 개월
	년 개월
	년 개월
	년 개월
	년 개월

VII. 바람직한 보직경로 : 현행 직무를 효과적으로 수행하기 위해 사전에 거쳐야 할 직무명을 기입하고, 현행 직무의 수행경험을 바탕으로 소속기관, 타 행정기관 및 민간에서 향후 보직 가능하다고 생각하는 직위명을 기입합니다. (p.18 참조)

구 분	보직경로(해당 직위)	
1. 사전에 경험이 필요한 직무		
2. 향후 보직 가능 직무		
1) 실·국 내(현 직급 유지 시)		
2) 실·국 외(현 직급 유지 시)		
3) 서울시 내(승진 시)		
4) 타 행정기관(중앙/지방)		
5) 민간(기업, 비영리단체 등)		

영문 요약 (Abstract)



Long-term Development Strategy of Special Judicial Police System

Chandong Kim · Se-Koo Rhee · Seongmoon Park

The purposes of this study are to analyse the current conditions and to figure out the problems of Special Judicial Police (SJP) system of Seoul Metropolitan Government (SMG), and to suggest the ideas to develop the future SJP. The SJP system in Korea has different historical background compared to foreign countries' SJPs.

The SMG adopted the SJP system in 2008 in order to promote the civil safety in several areas as a citizen-centered administration. SMG plays the role to provide the necessary budgets to form the Division of Special Judicial Police while city's 25 Autonomous Districts to dispatch the personnels to work with. The coverage of SJP includes food, juvenile delinquency, environmental pollution and hygiene. SJP has shown considerable performance so far through the investigation of such areas.

However, there have been several difficulties for SJP to face with. First of all, the SJP officers who used to deal with the paperworks inside offices experience the difficulty of executing criminal investigation. There have been insufficient budget and instruments for criminal investigation. Moreover, the Division has experienced the difficulties in personnel and organization management together with the lack of expertise in criminal investigation for the officers. Whereas three to five year experience of investigation would lead the officers to become expertise in general, they have experienced the circulation personnel management system which usually results to less than three year work with the division.

The rate of citizens' recognition of SJP is very low as 17%. But, so long

as they recognize the SJP in SMG, their satisfaction for SJP is quite high as 57%. Also, they have felt the necessity of SJP strongly as 65%.

The exact expression of SJP in SMG would be the comprehensive SJP which means any officers are in charge of whole areas of SJP while current officer has dealt with any specific area of SJP. Although SJP has already been existed in autonomous districts before SMG organized the division in the city, mayors of autonomous districts who are elected through public elections have a tendency not to utilize the SJP system because of popularity. However, mayor of SMG has a responsibility for public safety in Seoul metropolitan area. Thus the SJP division has been organized as a part of a city government to deal with the problems arisen.

The administrative problems of comprehensive SJP are as follows. First, while the officers are assigned to the division of SMG, they are evaluated for the promotion and other personnel management in their original organizations, that is autonomous districts. Second, there are insufficient budgets for the investigation and following activities. Third, there are lack of the systematical education and training to reinforce the officers to become investigation expert. Therefore, there need to apply the unified personnel management system for the SJP officers between city and autonomous districts, to increase budget to support SJP activities, and to provide the necessary education and training. Also, the future steering of SJP would be important to the development of future local autonomy system.

This study suggests several short-term strategies to develop SJP on the basis of current structure. But the mid-term strategies as autonomous districts' proper role are also proposed since the SJP service should be provided by the lower-level government, that is autonomous districts.

The long-term development strategies are also proposed on the basis of introduction of autonomous police system in local government level. The SJP needs to cultivate investigation capability. The city government and autonomous district governments might have their own SJP organizations, and coordinate SJP activities.

Table of Contents

Chapter I Introduction

1. The Purpose of the Study
2. Theoretical Background

Chapter II General discussion of the Special Judicial Police system

1. Overview of Special Judicial Police
2. History of a Special Judicial Police System
3. Classification of Special Judicial Police
4. Investigation Procedures in the Special Judicial Police System
5. Features of Special Judicial Police System

Chapter III Foreign Special Judicial Police system

1. Foreign Special Judicial Police
2. Foreign Local Police System
3. Comparison of Types of Local Police System

Chapter IV Institutional Framework and the Formation of Seoul Special Judicial Police

1. Review of Laws on the Special Judicial Police
2. Formation of the Division of Special Judicial Police in Seoul
3. Performance of the Special Judicial Police

Chapter V Job Analysis of Special Judicial Police in SMG

1. Overview
2. Job Structure Analysis
3. Business Process Analysis
4. Network Analysis
5. Career Analysis
6. Competency Analysis
7. Job Requirements Analysis
8. Summary

Chapter VI Social Survey on Special Judicial Police System of SMG

1. Overview
2. Results of Citizens Survey
3. Results of Experts Survey
4. Summary

Chapter VII The Relationship Analysis of Special Judicial Police System

1. The Relationship of Special Judicial Police and General Judicial Police
2. The Relationship of Special Judicial Police and Comprehensive Special Judicial Police
3. The Relationship of Special Judicial Police and Autonomous Police System

Chapter VIII Development Strategies for Special Judicial Police System of SMG

1. Short-term Development Strategy
2. Mid-term Development Strategy
3. Long-term Development Strategy
4. Policy Recommendations

References

Appendices

시정연 2009-PR-51

특별사법경찰제도의 장기발전방안

발 행 인 정 문 건

발 행 일 2010년 3월 15일

발 행 처 서울시정개발연구원

137-071 서울특별시 서초구 서초동 391

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

값 8,000원 ISBN 978-89-8052-712-0 93320

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.