

식품의약품안전처 특별사법경찰조직 활성화
방안에 대한 연구

식품의약품안전처
행정주사 이지은

목 차

I . 서론	1
1. 연구배경 및 목적 / 1	
2. 연구범위 및 방법 / 2	
II . 본론	3
1. 특별사법경찰의 개념 / 3	
2. 현행법(사법경찰직무법)의 편성 체계 / 3	
3. 현행법의 체계적 문제점/ 7	
4. 특별사법경찰의 제한된 수사권 / 11	
5. 서울특별시 민생사법경찰단의 조직과 성과 / 12	
6. 경기도 특별사법경찰단의 조직과 성과 / 30	
7. 식약처 특별사법경찰단의 조직과 성과 / 44	
III . 결론	48

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

범죄는 강도, 살인 등 범죄만을 의미하는 것은 아니다. 원산지를 속인 소고기 등 식품을 유통시키는 행위, 유통기한이 경과한 식재료를 조리하여 사용하는 행위, 의약품을 불법적으로 유통시키는 행위 등 우리 생활에 밀접하게 영향을 미치는 위와 같은 행동들도 범죄의 유형에 속한다. 따라서 이런 유형의 범죄 문제를 해결하기 위해 특수한 형태의 경찰 활동이 행정 조직 내에서 하나의 유형으로 전개되어 왔다.

전통적으로 경찰 활동이라고 하면 권력을 남용하고 국민의 기본권을 침해하는 각종 문제를 해결하기 위해 소극적인 활동을 지향하는 경향이 있다. 하지만 오늘날에는 이처럼 소극적인 활동만으로는 급변하는 사회 문제를 해결하지 못하게 되었다. 즉, 특정 분야에만 국한된 전통적인 형사 사법기관(검찰, 검찰 등)의 전문성, 현장성, 격리성 등의 특징이 경찰 활동을 비효율적으로 작동하게 하는 근본적인 요인으로 작용하고 있다. 전통적인 사법기관의 비효율성을 극복하고 업무의 특수성에 국한된 사법경찰관제도의 한계를 극복하기 위한 대안의 하나로 만들어지게 된 제도가 특별사법경찰제도(이하 ‘특사경’제도)이다. 특사경제도는 전문성을 갖춘 행정공무원에게 범죄 수사 등 사법경찰권한을 부여하여 그들로 하여금 검사의 지휘를 받아 수사를 진행하고 사건을 검찰에 송치하도록 하는 제도이다. 결국 특사경의 업무 범위는 행정경찰과 사법경찰 영역이 중첩되는 영역으로 이해될 수 있다.

우리나라의 특사경제도는 1956년 「사법경찰관리의 직무를 행할 자

와 그 직무범외에 관한 법률」의 제정과 함께 시작되었다. 초기의 특사경은 검찰, 형무소, 소년원, 보사부 마약 등 10여 개 부처의 공무원 및 민간인으로 이루어졌다. 산업이 다양해지고 사회가 변화하면서 특사경제도 또한 이에 발맞춰 변화를 겪으면서 역할과 기능이 확대되는 분야에 적합한 방향으로 법률 또한 수많은 개정을 거치게 되었다.

식품의약품안전처가 소관하고 있는 식품, 의약품 등은 국민의 건강 및 안전과 직결되는 분야이다. 변화하는 범죄 환경 가운데서 능동적으로 대처해 나갈 수 있도록 어떻게 특별사법경찰 조직을 운영해 나가는 것이 바람직한지에 대한 고민이 필요하다.

2. 연구범위 및 방법

특별사법경찰에 대한 개념 및 사법경찰직무법의 편성 체계를 이해하고, 식약처 특별사법경찰 조직의 운영 실태를 살펴 보고 서울시와 경기도 특별사법경찰 조직의 현황 및 운영 실태를 알아본 후 식약처 특별사법경찰 조직의 발전에 응용할 수 있는 방법을 알아보고자 한다.

Ⅱ. 본론

1. 특별사법경찰의 개념

우리나라 「형사소송법」 제197조는 특사경에 관해 “삼림, 해사, 전매, 세무, 군수사기관 기타 특별한 사항에 관하여 사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무의 범위는 법률로써 정한다”라고 규정하고 있다. 즉, 특사경제도는 관할 검사장이 지명하는 일반직 공무원이 소속 기관의 특정한 업무 영역에 대해서 단속계획을 수립하고 단속과 조사 및 송치 등의 업무를 수행하는 제도이다.

이러한 제도의 탄생 배경은 당연히 급격하게 변화하는 사회구조에 대응하기 위해서이다. 지능화된 범죄가 날로 증가하면서 일반사법경찰력에 한계를 느끼게 됨에 따라 해당 업무 소관 공무원 조직을 활용하여 전문적이고 과학적인 수사를 해보자는 시도에서 시작되었다.

특히, 일반사법경찰관의 수사권이 미치기 어려운 특정지역이나 시설 등에 대한 수사, 마약 및 관세사범 등에 대한 수사가 필요한 경우 전문성을 보유한 업무 소관 공무원에게 수사권을 위임하여 업무를 수행할 수 있도록 권한을 줄 필요성이 높아짐에 따라 특사경제도가 도입되게 된 것이다.

2. 현행법(사법경찰직무법)의 편성 체계

1) 특사경의 직무 관련 법률

특사경의 직무와 관련된 법률은 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」(이하 「사법경찰직무법」)이며, 동법 제6조에서는 행정의 특정 영역에서 상당하게 집적된 전문성을 구분하여 각각의 수사 관할을 명시하고 있다. 또한 구체적인 특사경의 직무와 관련해서 145개의 개별법이 있으며, 「형법」과 「경범죄처벌법」의 일부도 수행할 수 있도록 특사경의 직무범위에 포함되어 있다.

2) 행정형벌과 행정형법범

행정형벌의 근거로는 죄형법정주의 원칙이 적용되고, 집행벌과 달리 행정 목적의 금지위반 등 행정 목적의 직간접적 침해에 대한 제재로서 행정청의 재량권이 없다. 또한 집행벌은 의무 불이행이라는 객관적인 요건이 존재하는 것만으로도 과할 수 있지만, 행정벌은 주관적 요건인 고의 또는 과실이 있어야 과할 수 있다. 행정형벌에는 형법이 적용되며, 형법에 규정된 사형, 징역, 금고, 과료, 몰수 등이 벌칙에 해당하는데 형사소송법에 정해진 절차에 따라 검사의 기소로 법원의 심리 판단에 따르게 된다.

형법 제8조는 “본법 총칙은 타법령에 정한 죄에 적용한다. 단, 그 법령에 특별한 규정이 있는 때에는 예외로 한다”로 규정되어 있으므로 행정형법범과 형사범의 구별 실익은 없다고 보아야 한다. 이를 뒷받침하는 주장은 서원우가 “형사범(벌)은 자연범(自然犯)으로 반도덕성·반사회성·범죄성을 가졌기 때문에 처벌되는 행위임에 반해, 행정범은 법정범(法定犯)이나 특별법범(特別法犯)으로 행정목적의 실현을 위한 국가의 명령·금지를 위반했기 때문에 범죄로 처벌되는 행위이다. 따라서 양자는 절대적

또는 본질적으로 구별 될 성질이 아니다” 라 하고 있다. 또한 M. E.Mayer는 “형사벌은 국법 이전에 문화규범을 벗어났을 뿐만 아니라 반 윤리적 성격임에 반해, 행정벌은 국법에 의해 범죄가 된다” 라고 하고 있다.

3) 행정의 실효성 확보

행정의 실효성 확보란 행정목적의 효율적인 달성을 위해 행정의 집행 과정에서 상대방인 국민에 대해 법적 의무를 부과하는 행정의 행위형식에 행함에 있어 의무위반이나 의무불이행을 방지하거나 사후 준수 또는 이행이 강제적으로 실현되도록 하는 것을 말한다. 수단의 종류에는 전통적인 수단과 새로운 수단이 활용되고 있는데, 전통적인 수단에는 행정벌(행정형벌, 행정질서벌), 강제집행, 행정상 즉시강제, 행정조사 등이 있고, 새로운 수단에는 과징금, 가산세, 부당이득세, 인가나 허가의 취소, 의무위반자나 불이행자에 대한 명단을 공표하는 것 등이 있다.

4) 일반현황

「사법경찰관직무법」은 현행법에 이르기까지 총 100회가 넘게 개정이 이루어지는 등 다른 법률에 비해 유난히 개정이 빈번하게 발생하는 법률이다. 이러한 개정이 이루어지는 이유는 대부분 특별사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무 범위의 확장을 위한 것이었다. 하지만 일제 강점기부터 적용되었던 법의 기본 체계는 그대로 유지한 채 행정편의적으로만 개정이 이루어져 왔으며 오늘날 우리나라의 법률적, 시대적 환경에

부합하는 방향으로의 개정은 전무하다고 보는 것이 맞을 것이다.

한편 이 법에 따른 특별사법경찰관리의 직무수행과 검사의 지휘 등을 규정한 ‘특별사법경찰관리집무규칙’은 2004년에야 부령으로 제정되었다.

이 외에도 정부 기관에 따라서는 고유의 직무 관련 규정을 두는 경우도 있는데, 이런 형태의 직무규정들은 상위 법령에 의한 위임이 분명하지 않고 부처에 따라 제·개정이 이루어져서 기본 규정인 ‘특별사법경찰관리집무규칙’과 맞지 않는 경우도 존재한다. ‘특별사법경찰관리집무규칙’ 제84조에서는 지방검찰청 검사장이 수사지휘지침을 달리 둘 수 있다고 규정하고 있지만, 행정부의 각 부처별로 지침을 둘 수 있다는 법률적 근거를 찾기 힘들기 때문이다.

제84조(지방검찰청별 수사지휘지침의 시행) 특별사법경찰관리의 직무 집행과 관련하여 이 규칙에 규정하지 아니한 사항에 대하여는 지방검찰청 검사장이 관할지역의 실정이나 특별사법경찰관리의 업무실태 등을 고려하여 세부지침을 정하여 시행할 수 있다. 이 경우 검사장은 법무부장관과 검찰총장에게 세부지침의 시행내용을 보고하여야 한다.

형사소송에서 검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정 [대통령령 제28211호, 2017. 7. 26., 타법개정]은 올해까지만 유효하고 검사와사법경찰관의 상호협력과 일반적 수사준칙에 관한 규정[대통령령 제31089호, 2020. 10. 7., 제정]이 2021년 1월 1일부터 시행되는데 특별사법경찰관리에 대해서도 개정 검찰청법에 따른 특별사법경찰관에 대한 새로운 집무규칙이 생성되어야 할 필요성이 있다.

3. 현행법의 체계적 문제점

1) 사법경찰직무집행법 전반의 문제

위에서 언급한 것 처럼 사법경찰직무법은 행정법에서 즉시강제라고 불리던 물리적인 강제력 행사의 필요성과 강제적인 행정조사의 부재를 보완하기 위한 목적으로 입법된 것으로 사법경찰에서 본래적으로 사용되는 의미의 ‘범죄수사’를 수행하기에는 그 형식이나 내용적인 부분에서 미흡하고 위험스러운 면이 다수 존재하는 법이라고 할 수 있다. 이 법에서는 법률에 의한 수사권 부여만 규정하고 있을 뿐 수사관의 선발과 교육 훈련에 대해서는 전혀 언급되어 있지 않다. 즉 이 법 이외의 다른 법률이나 타 기관장에 의한 수사권 부여와 관련해서는 전혀 근거 규정이 존재하지 않고, 지방검사장의 지명 방식에 의하는 수사권 부여의 경우에만 결격 사유 조회 등이 가능하다고 규정되어 있을 뿐, 여기서도 지명 후의 교육이나 훈련 등에 대해서는 규정되어 있지 않다.

이는 결국 검사장의 수사지휘권으로만 문제를 해결할 수밖에 없는데, 정부조직상의 다른 기관에 대하여 지휘할 수 있는 범위가 한정될 수밖에 없다. 범죄의 수사는 최종적으로 기소, 그 후 유죄 판결로 종결될 수 있어야 하는데, 수사 기법에 대한 훈련이 부족한 자들의 수사를 검사의 수사 지휘라는 방식만으로 수사상의 적법성을 유지할 수 있는 것인지에 대한 의문이 생길 수밖에 없다. 행정부 소속 수사관들의 부실하거나 불법적으로 이루어진 수사가 검사의 보완을 거치지 않은 채 바로 법원에 제출되었을 때, 그 하자가 판결에 영향을 미칠 수 있다는 가정이 전혀 고려되지 않았다. 이를 해소하기 위해서는 수사 초기부터 수사를 지휘하는

검사가 개입해서 위법의 소지를 제거하는 것이 바람직하지만, 기관별로 검찰을 대하는 태도가 다를 뿐 아니라 개정 검찰청법 제4조의 취지는 이러한 걱정을 더욱 증폭시킨다. 각종 통계를 확인해 보았을 때 특사경 업무실적 상위 5개 영역을 제외한 대부분의 분야는 사법경찰권이 부여되었음에도 불구하고 집행실적이 거의 없는 경우가 있는 것으로 나타났다. 이들에게 사법경찰권이란 강제력 행사를 예고하거나 협조를 강요할 수 있는 위협 수단으로의 기능만 하고 있는 것은 아닌지 한다.

2) 개정 검찰청법 제1항 1호와 2호의 관계

가. 특별사법경찰관리의 수사개시

검찰청법 제4조 제1항 제2호에서는 ‘범죄수사’가 아니라 ‘범죄수사에 관한 특별사법경찰관리 지휘·감독’으로 규정하고 있다. 이를 제1호와 관련지어 해석해보면 특별사법경찰관리의 수사권이 인정되는 분야에 대해서도 제1호 단서에 열거된 범죄에 해당하지 않으면 검사는 원칙적으로 수사개시권 없이 지휘, 감독권만 행사하거나 특별사법경찰관리가 수사한 사건에 대해 송치만 받는 것으로 해석되게 된다.

그런데 만약 특별사법경찰관리가 수사의 개시나 범죄인지를 하지 않는 경우에는 어떻게 될 것인가에 대해서는 문제가 존재한다. 중앙부처나 일부 광역지방자치단체의 경우는 특별사법경찰 조직이 존재해서 범죄수사만을 전담하지만, 기초자치단체는 위임사무를 담당하기에 특별사법경찰 업무를 전담하는 인력이 배치 된 것이 아니라, 해당 업무를 담당하는 일반행정공무원이 관할 검사장의 지명을 받아 업무를 수행하는 형식으로 운영하는 경우가 대부분이다. 따라서 일반 업무를 수행하는 보통의 경우

에는 ‘일반행정공무원’의 지위에 있으므로 수사지휘를 할 상대방이 명확하지 않는 문제가 발생한다. 또한 특정 지역 관할에 해당하는 사건의 기초지방자치단체에 특별사법경찰관리로 지명받은 자가 없다면, 해당 법률 위반에 대한 수사를 진행할 수 있는 것인지, 일반 경찰에게 검사가 본인이 인지한 사실을 기초로 고발하고 수사개시를 요청 또는 권유 하는 것으로 진행해야 하는 것인지에 대한 문제도 고민해 보아야 한다.

나. 현행 특별사법경찰 제도 자체의 내재적 문제점

우리나라 특별사법경찰 제도는 일제 강점기의 제도를 그대로 답습하고 있을 뿐, 제도에 대한 근본적인 이해가 부족한 채로 법률 속에서만 과도하게 활성화된 제도라고 보는 평가도 존재한다. 최초에는 ‘일선 단속’ 공무원 등이 자신들의 권한으로는 근본적으로 문제를 해결할 수 없다는 하소연을 받아들여 수사권한이 부여된 개별법이 60여 개를 넘는다.

그러나 특별사법경찰관리의 수사권 행사는 검찰의 수사권, 검사의 수사지휘를 전제로서만 성립되고 유지될 수 있는 제도이다. 하지만 지금까지 검찰은 부수적인 업무로 인식하는 경향이 강하고, 수사권을 부여 받은 기관도 대부분 큰 기능을 수행하고 있지 못한 경우가 다수 존재한다. 또한 특별사법경찰의 임용 전이나 임용 후 교육은 국가 수사권의 적법절차, 엄정한 행사를 강조해 온 것이 믿기 어려울 정도로 부실하다고 생각된다. 이들이 최초 임용 당시나 그 후에 형사사법에 대해 어떤 소양을 가지고 있으며, 지명 이후에는 어떤 수준의 교육을 받고 있는지에 대해서도 조사된 바가 드물다. 지명되어 활동하고 있는 특사경들이 해당 지위에서 강제수사 등을 하게 되는 경우 이런 수사 방법이나 절차에서의

위법은 재판결과에 그대로 영향을 미치게 되지만 특사경들이 다루는 사건이 대부분 약식사건으로 처리됨에 따라 간과되기 쉬운 문제이다. 현재의 형사소송에서는 수사, 증거수집에서 적법절차가 매우 강조되기에 일반 행정공무원으로써 행정조사를 실시하고 이를 바탕으로 고발한 후 검사가 제대로 수사를 한 후 사건이 진행되는 경우보다 못한 결과가 초래될 가능성도 존재한다.

최근 법률가 출신인 광역자치단체의 장이 다른 광역자치단체에 ‘특별사법경찰’을 파견하려다가 거절당한 경우가 있다. 지방직 행정공무원이 관할구역 외에서 직무를 행하는 것이 적법하지도 않을 뿐만 아니라, 지방자치를 강조하는 측면에서 본다면 이들은 그때는 ‘특별사법경찰관리’가 아니라 공무원의 행정응원이나 민간인으로서의 행정조력 정도라고 볼 수 있는 수준이다. ‘특별사법경찰관리’는 관할지방검찰청 검사장의 ‘지명’에 의하는 것이 보통인데, 자신을 지명한 ‘지방검찰청검사장’ 조차 권한이 없는 사건에 대해 지명 받은 자가 수사권이 있다고 논리구성 하기 힘들고, ‘자치단체장이 임명한 지방공무원’이 해당 지방자치단체 밖에서 공무원으로서의 직무를 행사할 수도 없으므로 ‘지명 받은 법률 위반 사건’이 아닌 업무에 대해서는 당연히 수사권을 행사할 수 없을 것이다. 또한 ‘공무원’이라는 점을 강조해서 공간적 관할구역에 대한 예외를 인정할 수는 있겠지만 사항적 관할에 대한 예외를 인정하는 것은 허용되기 어려운 것으로 보아야 한다.

비록 수사전문가는 아니더라도 관할 직무 분야의 전문성을 인정하여 수사권을 부여하는 것이 특별사법경찰제도의 본질이라는 점에서 보면, 사항적 관할 외의 범죄에 대해서는 어느 쪽이든 모두 전문성이 없는 것

이 되므로 이를 허용해서는 안된다고 보고 있다.

4. 특별사법경찰의 제한된 수사권

1) 특별사법경찰의 분류와 유형

특사경은 일반행정공무원임에도 개별 행정영역의 전문가인 공무원에게 수사권을 행사할 수 있는 신분을 부여하여 관련 직무영역에 관한 범죄를 수사할 수 있도록 권한을 준 것이다. 이런 점을 고려해서 노동경찰로도 불리는 근로감독관을 예로 들며 전문경찰로 부르는 것이 적절하다는 의견도 있다. 수사권은 업무의 전문성이라는 특징 이외에도 장소적 특수성을 가지기 때문에 특정 장소와 관련된 범죄가 발생하는 경우 즉각적으로 대응하여 해당 장소의 안전을 유지하려는 목적도 가지고 있다. 교도소 등 구금시설에 근무하는 공무원에게 부여된 수사권이 이런 특징을 갖는다. 이처럼 특사경은 전문적 사항이나 특수한 장소에 국한해서 수사권을 가지므로 수사의 관할이 사항적, 장소적으로 제한되는 특성을 갖는다.

따라서 특사경을 크게 두 부류로 구분하면 사항적 전문성에 비중을 둔 특사경(사항적 특사경)과 장소적 특수성에 비중을 둔 특사경(장소적 특사경)으로 구별할 수 있다. 장소적 특사경은 원칙적으로 해당 장소에서 발생하는 모든 범죄에 대해서 수사권을 가지지만, 사항적 특사경은 기관 관할의 특정범죄에 대해서만 수사권을 갖는다.

또한 수사권의 부여 방식에 따라서 법률이 직접 부여하는 “당연직 특사경”과 소속 관서의 제청이나 추천을 받아서 지방검찰청검사장이 지명하거나 관서장이 직접 지명하는 “지명직 특사경” 및 소속 기관장이 지방

검찰청검사장에게 보고하는 “보고직 특사경” 이렇게 3가지로 구별할 수 있다.

특사경은 그 소속을 기준으로 중앙정부 소속의 국가공무원인 “국가특사경”과 지방자치단체 소속의 지방공무원인 “자치특사경”으로도 구별할 수 있다.

2) 장소적 특사경

장소적 특사경은 장소적 특수성에 비중을 두고 있으며 장소에 따라 국가특사경만 수사권을 갖기도 하고, 국가특사경과 자치특사경이 함께 수사권을 갖기도 한다.

3) 사항적 특사경

사항적 특사경은 사항적 전문성에 비중을 두고 있으며, 이 경우에도 전문적 사항이 무엇인지에 따라 국가특사경만 수사권을 갖기도 하고, 국가특사경과 자치특사경이 함께 수사권을 갖기도 하며, 자치특사경만 수사권을 갖기도 한다.

5. 서울특별시 민생사법경찰단의 조직과 성과

2018년에 발행된 ‘서울시 민생사법경찰백서’에 따르면 서울특별시 민생사법경찰단의 활동성과를 살펴보면 2008년 1월부터 2017년 12월일까지 서울시에서만 행정법규를 위반한 사건 1만 505건을 수사하였고 시민생활과 밀착된 민생 침해사범으로 약 1만2천명을 입건하였다. 구체적인

특사경의 역할은 환경보호, 부동산 투기억제, 식품과 보건위생, 개발제한 구역 보호, 청소년보호, 세무, 병무 등을 위반한 행정범에 대한 수사가 주요 업무를 차지하고 있으며, 행정법규를 위반한 사건 중에서도 형사처벌이 가해지는 사건을 수사한 후 관할 검찰청에 송치하는 것 또한 서울시 민생사법경찰단의 주요 역할이었다. 이들은 우리 사회의 안전을 유지하고 질서를 확립하면서 경제적·사회적 균등이 이루어지도록 법치국가를 유지하는 임무를 수행하는 역할을 담당하고 있는 것으로 볼 수 있을 것이다. 따라서 특사경제도는 행정부에 설치된 경찰기관이 중앙정부 뿐만 아니라 광역지방자치단체에 이르기까지 확대·운영되면서 이들의 수사대상은 이제 행정의 거의 전 영역에서 이루어지고 있다고 보아야 할 것이다.

‘전국 특별사법경찰 인원’은 대검찰청 자료(2018년)에 따르면 2014년 1만5천여 명에서 꾸준히 증가하고 있으며, 2017년도에는 중앙정부 및 지방자치단체에서 근무 중인 숫자가 1만9469명으로 전년(1만7462명)보다 11.5%(2,007명) 증가한 것으로 나타났다. 특사경들이 수사하여 송치한 사건의 숫자도 2017년 9만9817건으로 전년(9만8758건)에 비해 1,059건 늘었으며, 수사관 1인당 연 평균 송치 건수는 5.12건이었다. 중앙부처 가운데 가장 많은 특사경을 보유하고 있는 기관은 국세청으로 4,424명의 인력을 보유하고 있으며, 이어서 근로기준법 위반 등을 단속하는 고용노동부에 근로감독관 등 1천 6백여 명의 특별사법경찰이 근무하고 있다.

중앙정부 중에서는 대통령 직속기관인 대통령 경호처와 국가정보원, 방송통신위원회 그리고 대통령 및 국무총리의 통할 하에 고유의 국가행정

사무를 수행하기 위해 설치한 정부기관 중에서는 외교부, 통일부 등 4개 부처를 제외한 부처와 국무총리 소속의 국가보훈처와 식품의약품안전처 등에 특사경 업무만 전담하는 수사 전문 조직이 운영되고 있다.

한편 광역지방자치단체 중에서는 서울특별시 및 6개 광역시, 세종시, 8개의 도, 제주특별자치도 등 17개 시·도가 특사경 전담 조직을 운영하고 있다. 광역지방자치단체의 특사경 조직은 단(團) 단위에서부터 팀 단위로 다양하게 구성되어 있으며, 주로 주민들의 생활과 밀접한 환경, 청소년 보호, 식품위생, 의약, 가짜 상표거래 등 민생치안 부분을 단속하고 있다. 최근에는 사회복지시설 등의 보조금에 관한 단속, 부동산 관련 불법 행위 등 단속범위가 지속적으로 확장되고 있다.

1) 서울시 민생사법경찰단 직무확대 현황

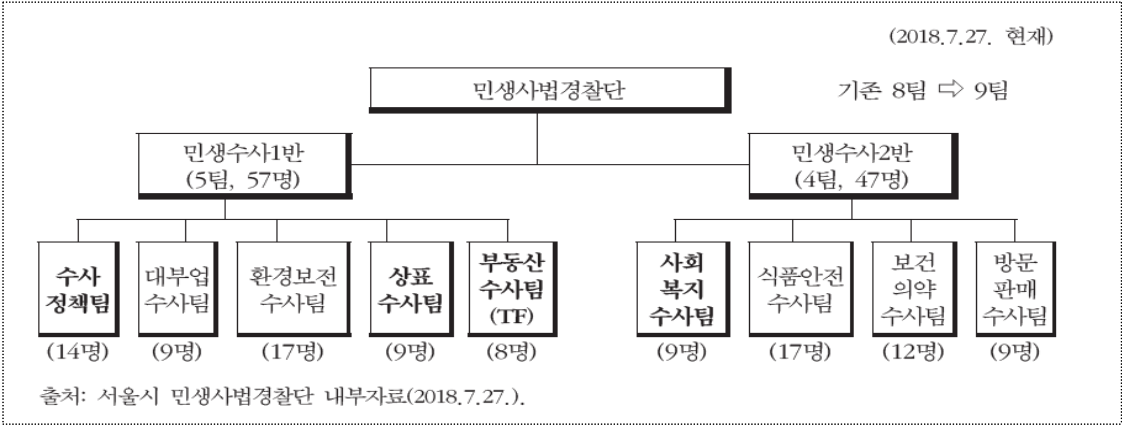
가. 조직의 변화

서울특별시의 민생사법경찰단은 출범한지 10년이 경과되었다. 서울특별시의 시정을 책임지는 33대~34대 오세훈 서울시장은 2007년 10월, 제 73차 구청장협의회에서 시와 25개 자치구와 공동으로 행정의 실효성 강화 및 법질서 확립 제고를 위하여 수사전담조직의 구성·운영을 합의하였다(서울시, 민생사법경찰백서, 2018: 29). 수사의 대상은 행정범으로 한정하여 행정법규 위반 범죄에 효율적으로 대응하고자 하였으며, 서울시가 운영과 경비의 부담을 전담하고, 자치구에서 인력을 파견하는 것을 조건으로 하였다. 이에 따라 2008년 1월, 전국의 지방자치단체 중에서는 최초로 특별사법경찰 전담조직을 출범시켰고 조직명은 ‘특별사법경찰지

원과'로 하였다. 조직구성은 시 본청에 1과 2팀을 두었고 25개 자치구에는 '지원반'으로 운영 하였다.

출범 당시에는 관할 검찰청인 서울중앙지방검찰청 검사장으로부터 특별사법경찰관리를 지명받아 식품위생, 환경, 의약분야, 공중위생, 원산지 표시의 범죄를 단속하다 2008년 5월 청소년보호 사무를 추가로 지명 받았다.

출범 초기의 '특별사법경찰지원과'는 1과 2팀으로 운영을 시작하였으며 2010년 9월 '특별사법경찰과'로 부서명이 바뀌면서 1과 6팀으로 규모가 확대되었다. 이후 2015년 11월, '민생사법경찰단'으로 확대 개편되면서 과 단위 규모의 2개 반, 8개팀으로 활동 하다가 2018년 7월 조직개편으로 2개 반, 9개팀으로 운영하고 있다. 수사관의 인원은 변화가 크지 않았으나 수시로 팀의 수가 증가하는 식으로 조직 개편이 이루어짐에 따라 중간 관리층인 5급(팀장급)의 증가가 매우 크게 나타났음을 알 수 있다. 2018년 7월 신규로 부동산 분야와 사회복지 분야가 신규 직무로 지명받으면서 수사를 활성화시키고 시민 입장에서 알기 쉽도록 조직의 명칭·기능을 아래와 같이 개편 하였다.



위의 개편으로 기존 ‘민생수사지원팀’을 ‘사회복지수사팀’으로 이름을 변경하여 사회복지시설의 법인·사업자의 사회복지사업법위반 행위를 수사하는 업무를 부여하였다. 또한 ‘상표권침해수사팀’을 ‘상표수사팀’으로, ‘민생수사총괄팀’을 ‘수사정책팀’으로, ‘부동산불법행위 수사팀’(TF)을 ‘부동산수사팀’으로 명칭을 변경하였다.

나. 민생사법경찰단 10년 활동 내역

서울시 민생사법경찰단이 2008년 1월 1일부터 2017년 12월 31일까지 12분야 지명사무에서 입건한 행정형법 위반사건은 <표 1>에서 보는 것처럼 10,505건이며, 이와 관련한 범죄의 입건자 수는 11,846명이다. 입건한 10,505건 중에서 검찰이 기소한 현황은 9,363건으로 기소율은 약 94%를 차지하였으며 이 중 구속기소가 25건으로 전체 기소건의 약 0.3%를 차지하고 있다.

〈표 1〉 지명사무 별 입건현황

구분	식품위생	원산지 표시	의약	공중위생	환경	청소년 보호
건수 (100%)	5,431 (51.6%)	411 (3.9%)	320 (3.0%)	606 (5.8%)	1,373 (13%)	670 (6.4%)
구분	부정경쟁 (상표)	개발제한 구역	화장품	의료 기기	석유 및 자동차	대부 및 방문
건수	732 (7%)	514 (4.9%)	14 (0.1%)	77 (0.7%)	236 (2.3%)	121 (1.2%)

출처: 민생사법경찰단 '18. 4월 특별사법경찰 주요활동사항 보고, 재구성.

또한 입건된 10,505건의 범죄 발각 원인을 분석하면 <표 2>와 같이 특사경의기획 수사를 통한 인지 사건 보다는 자치구 등 행정기관의 고발에 의한 사건이 58%를 차지하는 것으로 나타나 특사경 전담부서의 자체 범죄 인지 활동은 다소 활발하지 못한 것으로 보여진다.

〈표 2〉 사건의 발각원인별 현황

구분	자치구 등의 고발	인지 (기획수사)	입건 계
건수	6,138 (58%)	4,367 (42%)	10,505 (100%)

출처: 민생사법경찰단 '18. 4월 특별사법경찰 주요활동사항 보고, 재구성.

송치된 사건 중 구약식으로 처벌된 현황 <표 3>을 살펴보면 약식기소된 8,264명 중 3,512명(42.5%)이 100만원~300만원미만으로 처벌되어 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 그 다음으로 2,275명(27.5%)이 벌금 50만원~100만원미만으로 처벌되었다. 전체 처벌사건의 1.48%인 123명만이 500만을 초과하는 벌금에 처해지는 것으로 나타나 대부분의 사건이 솜방망이 처벌 수준에 그치는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 구약식 처벌 현황

구분	인원수 (명)	50만원 미만	50만원 ~100만원 미만	100만원 ~300만원 미만	300만원 ~500만원 이하	500만원 초과
계	8,264 (100%)	1,242 (15%)	2,275 (27.5%)	3,512 (42.5%)	1,112 (13.5%)	123 (1.48%)

출처: 민생사법경찰단 '18. 4월 특별사법경찰 주요활동사항 보고, 재구성.

징역형은 어느 정도인지 살펴보면, 아래의 <표 4>에서 보는 것처럼 10년 동안 25건의 구속사건에서 31명을 구속한 것으로 나타났으며, 공판결과 최소 징역 5월에서 최대 징역 2년, 집행유예 2년의 선고를 받은 것으로 파악되었다.

이들 중 일부는 20억~30억의 추징금이 부과되기도 하였으며, 무허가의 약품 제조로 구속된 사건의 경우에는 징역1년 6월, 벌금 66억 원이 선고되어 서울시 특사경의 처리사건 중 최고액의 벌금을 기록하였다.

<표 4> 10년 운영기간 동안의 구속처분 현황

분야	식품위생	원산지	의약	환경 (석유·자동차 포함)	대부 및 방문	계
구속 (건/명)	6/10	1/1	6/7	10/10	2/3	25/31

출처: 민생사법경찰단 '18. 4월 특별사법경찰 주요활동사항 보고, 재구성.

다. 민생사법경찰단 10년 활동기간 중 직무확대

행정의 효율성이 강조되고 사회가 변화하면서 수준 높은 공공서비스에 대한 요구가 증가하였고 이를 위한 시민생활의 안전성 보장, 무분별한 공공재 사용 억제 등과 관련한 행정 사무 영역에서의 단속강화 필요성이 날로 증가하고 있다.

서울시는 25개의 자치구로 구성되어 있으며, 2018년 기준으로 인구는 약 99만명으로 인구밀도는 16,288명/㎢에 달해 타 도시와 비교가 되지

않을 정도로 인구가 밀집된 도시이다. 서울시는 다른 도시와는 달리 다양성이 큰 특징을 가지고 있으며 완전한 형태의 도시경제와 문화산업, 생활산업 등이 행하여지는 도시이다. 특히 사회간접자본 및 서비스 부문에서는 우리나라의 어느 도시보다도 집중률이 높을 뿐만 아니라 내국세의 42.7%를 차지하고 있어 경제력 또한 집중된 도시이다. 산업구조를 보면, 상업·서비스업이 75.1%(전국의 30%), 광공업이 24.5%(전국의 25.3%), 농림어업이 0.4%(전국의 0.85%)로 1차산업은 매우 낮은 수준을 차지하는 반면, 2차산업(제조업)과 3차산업(서비스업)의 비중이 압도적으로 높다.

이처럼 산업구성이 다양하고 인구가 밀집됨에 따라 다양한 형태의 범죄가 발생하고 있으며, 그 중에서도 제조업과 서비스업 영역에서의 행정범은 꾸준한 증가추세에 있다.

2008년 1월 서울시 특사경 전담조직의 출범을 기점으로 2017년 12월 까지 수사가능 법률이 55개(12개 지명직무 분야)였으나, 이후 ‘주택법’ 등 16개 법률이 추가(14개 지명직무 분야)되어 총 71개 법률로 직무범위가 확장되었다. 출범 초기인 2008년 2월 직무와 지명법률은 식품위생 분야가 「식품위생법」, 「건강기능식품에 관한 법률」, 「보건범죄 단속에 관한 특별조치법」 중 식품위생 범죄, 「농수산물품질관리법」, 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」, 「축산물위생관리법」 등 6개 법률이며, 원산지표시와 관련된 분야는 「농수산물의 원산지 표시에 관한 법률」, 「양곡관리법」, 「인삼산업법」 등 3개 법률, 공중위생 분야로는 「공중위생관리법」 1개 법률, 의약 분야에서는 「약사법」과 「보건범죄 단속에 관한 특별조치법」 중 약사범죄와 관련된 부분을 직무관련

법률로 하며 환경분야는 대기환경보전법 등 32개 환경부 소관 법률을 집행하고 있다.

2008년 5월에 청소년 분야가 추가 직무로 지명되면서 「청소년보호법」에 근거하여 청소년 유해 매체물, 청소년 고용위반, 유해약물 위반 사범을 단속·수사하였다.

2010년 11월 특사경 업무로 지명된 개발제한구역에서의 무허가 건축이나 공작물 설치행위에 대한 단속과 수사는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」을 직무 관련 법률로 하고 있으며, 2012년 4월에는 부정경쟁행위 및 상표권 침해 분야를 업무로 지명받아 「상표법」, 「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」을 집행하고 있다.

2015년 8월에는 대부업 및 방문판매 분야, 의료기기 분야, 화장품 분야, 가짜석유 및 자동차 분야를 추가로 지명받았으며 짧은 기간이지만 448건을 입건하였고 이 중 4건에 대해 구속 기소하는 실적을 올렸다. 2016년 7월에는 원산지표시 단속분야로 「대외무역법」을 추가로 지명받아 업무를 수행하고 있다.

한편 2017년 12월 19일 개정된 「사법경찰직무법」에 추가지명 된 법률은 「수입식품안전관리특별법」, 「식품·의약품분야 시험·검사 등에 관한 법률」, 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」, 「의료법」, 「석면안전관리법」, 「사회복지사업법」, 「화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률」, 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」, 「환경오염시설의 통합관리에 관한 법률」, 「환경분야 시험·검사 등에 관한 법률」, 「주택법」 등 16개 법률이 해당되며, 2018년 1월22일부터 부동산 관련 불법행위, 사회복지법인과 사회복지시설의 보조금에 관한 단속사무를 새롭게

지명받아 운영하고 있다.

라. 서울시 특사경 직무확대 분석

아래 분석은 민생사법경찰단 10년간의 운영 결과를 기초로 내부환경, 즉 서울시와 자치구, 민생사법경찰단의 관계와 그동안의 운영 결과를 분석하여 도출된 강점(Strength)과 약점(Weakness)요소를 파악한 것이다. 이와 함께 중앙정부의 정책변화 등 조직 외부의 주요한 변수를 통해 도출되는 기회(Opportunity), 위협(Threat) 요인들을 추가하여 SWOT 분석을 실시한 내용이다.

〈표 5〉 직무확대와 행정집행력 강화 SWOT 분석

Strength(강점) - 지방정부 최초 특사경 전담조직 운영으로 경험 축적 - 대시민 홍보강화에 따른 조직 경쟁력 확보 - 자치구 협조로 수사인력 확보 원할 - 시장단과 검찰의 적극 지원 - 행정집행력 강화(년 평균 1,000여 건 형사입건)	Weakness(약점) - 수사인력의 전문성보유 부족 - 인지사건 수사 미흡(고발사건 처리 50% 이상) - 범죄수익 환수를 위한 제도적 기반 미비 - 파견 법률자문검사의 수사활동 자문 및 지도 미흡
Opportunity(기회) - 행정업무 분야 특사경사무 지속 확대 - 시민생활 저해 민생치안사범 척결의지 강화 - 자치경찰제 시행에 따른 조직변화 기대 - 특사경 전담부서 기초자치단체에서도 운영	Threat(위협) - 부패연루자 조직 진입 - 조직내 무임승차자 증가

(1) 강점(Strengths)요인 분석

서울시 민생사법경찰단의 10년간 활동내역을 기초로 도출된 강점요인

(Strengths)을 살펴보면, 17개 광역지방자치단체 중 처음으로 특사경 조직을 운영하며 얻은 수사에서의 다양한 경험과 오랜기간 축적된 수사에 대한 노하우를 타 지자체 특사경 조직에 전수해주는 역할을 수행하고 있다.

서울시의 특사경 전담부서 창설은 당시의 관련법인 「형사소송법」 제197조, 「사법경찰직무법」 제1조, 「특별사법경찰관리 직무규칙」 제1조를 근거로 하여 설치되었다. 그러나 「사법경찰직무법」 제1조는 직무범위를 명확히 한 조항이었을 뿐 전담조직을 운영할 수 있다는 근거 규정이 될 수는 없었다.

그럼에도 불구하고 본청에 ‘특별사법경찰지원과’라는 전담조직을 운영하기로 결정하게 된 계기는 본청을 비롯하여 25개 자치구에서 활동 중인 민생분야 특사경 366명(본청 13명, 자치구 353명)의 활동이 약하다는 판단이 크게 작용하였다. 또한 광역자치단체에서 처음 실시하는 특사경 전담조직이 처음부터 성공적으로 가동될 수 있도록 검찰에서도 현직검사 및 법무연수원의 교수가 참여하는 특사경 직무교육 프로그램을 마련하는 등 전례없이 적극적으로 지원한 것도 크게 작용하였다. 이와 같은 적극적인 지원을 받으며 설치된 특사경 전담조직은 연 평균 1천여 건의 행정형법범을 입건·수사하고 검찰에 송치함으로써 강력한 행정집행력의 본보기가 되어왔다. 2000년대 초반부터 일자리 증가 둔화, 고용 없는 성장, 청년층의 고용부진 등 어려운 경제상황이 지속됨에 따라 범죄의 유혹이 시민 생활 주변에 항상 도사리고 있는 형태가 되었다. 이러한 시기에 서울시에서만 특사경 활동만으로 연 1,000여건의 민생 관련 범죄를 단속하고 수사하여 검찰이 기소할 수 있도록 한 것은 행정 집행력 강화의 본보

기가 되었을 뿐만 아니라 시민들이 안전하게 살 수 있는 도시를 구현하는 역할에서도 매우 큰 활약을 하였다.

(2) 기회(Opportunity)요인 분석

행정을 집행하는 정부 부처들은 소관 분야별로 법률을 집행하고 있다. 과거에는 법률에 강행규정이 있음에도 불구하고 행정의 집행과정에서 민생과 직결된 단속이 느슨하였던 것이 사실이다. 특히 지방자치가 실시되면서 이런 경향은 더욱 심화되는 경향을 보였으나, 현대사회로 오면서 도시화와 핵가족화가 진행되고, 노령화와 출산율 감소 등이 심화되면서 국가가 해결해야 할 사회 문제가 과거와는 다른 형태로 진행되면서 행정 업무 영역에서 특사경사무는 더욱더 확대되고 있다.

이는 특사경업무의 근거법인 「사법경찰직무법」이 1956년 1월 제정된 이후 2018년 7월 현재까지 시민생활을 위협하는 민생치안사범을 척결하기 위한 의지가 강화됨에 따라 지속적으로 개정이 이루어지고 있는 것만 보아도 알 수 있다. 또한 그간 광역지방자치단체에서만 운영되던 특사경 전담부서를 기초자치단체에서도 운영하는 것으로 보았을 때 특사경 활동이 행정의 집행력에 긍정적인 역할을 하고 있음을 엿볼 수 있다.

서울시 자치구의 경우 중구, 동대문구, 성동구, 구로구, 송파구, 강북구 등 9개 구에서 특사경 전담 조직을 운영하고 있으며, 이들 전담부서의 인력은 4~9명으로 구성되어 있고 주로 본청의 민생사법경찰단에 파견되었던 복귀인력을 배치하여 업무의 전문성이 유지되도록 하고 있다.

한편 최근 경찰제도 개혁으로 자치경찰제가 시행되면서 특사경의 위치에도 많은 변화가 있을 것으로 예상되고 있다. 제주자치경찰에서 특사경

사무가 유일한 수사권을 가진 분야로 자리 잡고 있는 것으로 볼 때, 자치경찰제도의 확대 시행은 특사경사무에도 많은 변화가 있을 것으로 예상하며, 특사경사무가 민생치안 안정에 많은 도움이 될 것으로 기대한다.

(3) 약점(Weakness)요인 분석

민생사법경찰단의 인력은 총 백여 명으로 구성되어 있으며, 직렬별로 구분하면 행정 63명, 보건 21명, 환경 6명, 기계 5명, 약무·전산·운전·화공·간호·의료 각 2명, 세무·속기·토목·수의·임기제·관리운영 각 1명으로 행정직이 56%를 차지하며 다수로 구성되어 있음을 알 수 있다(「서울시 특별사법경찰 10년, 자치경찰제로의 전환을 위한 발전방안 연구」, 2017: 278).

한편 실제 수사업무를 수행하는 수사관 총 94명 중 본청이 54명, 자치구 파견이 40명을 차지한다. 이는 자치구 파견 비율이 43%로 높은 구성 비율을 보이는데, 이와 같은 인력 구성비율은 수사전문성 강화라는 측면에서는 걸림돌이 될 수 있다. 파견의 경우 근무기간이 1년에서 2년 정도로 단기간이므로 업무의 연속성이 결여될 가능성이 높으며, 파견 전 자치구에서의 담당 업무도 특사경 업무와 전혀 관계없는 업무 경험으로 수사업무 적응에 많은 시간이 소요되는 것으로 보고되고 있다. 따라서 <표 2> 사건의 발각 원인별 현황에서 보는 것 처럼 특사경의 인지사건보다 수사의뢰나 고발사건 처리가 58%로 높은 비중을 차지하는 것은 이러한 조직의 인력구성과 연관성이 높을 것으로 추정할 수 있다. 이와 같은 인적 구성의 약점때문에 인지사건이 양적으로 적은 것 뿐만 아니라 동종사건의 재범률이 높은데도 영향을 미칠 것으로 보고 있다.

행정형법범의 동종사건 재범률은 강력범죄 재범률의 10.4%(전체 14,336건 중 재범 1,487건)에 달하며, 그 중 특히 병역범죄 42.4%(전체 9,440건 중 재범 4,003건), 보건범죄가 36%(전체 11,204건 중 재범 4,047건), 환경범죄 13.5%(전체 2,538건 중 재범 344건)순으로 재범률이 매우 높게 나타나는 경향이 있다(국가정보포털, 2016. 재범자 재범종류 및 기간).

이처럼 재범률이 높은 이유는 형사처벌의 강도보다 범죄로 발생한 수익이 높아 범죄 유혹에 쉽게 빠지기 때문으로 추측할 수 있다. 따라서 범죄수익을 몰수하거나 추징할 수 있는 법률제정과 ‘범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률’에 행정법 위반사범의 범죄수익도 환수할 수 있는 제도가 시행될 수 있도록 법률개정 또한 필요할 것으로 보인다.

한편 서울시뿐만 아니라 경기도, 인천시, 부산시 등 광역자치단체의 특사경 전담 부서들은 수사 및 단속 활동의 전문역량을 제고하기 위해 「국가공무원법」 제32조의 4 제1항에 의하여 법무부로부터 부장검사급을 파견받아 도움을 받고 있다. 그러나 전담부서 활동 초기에는 행정공무원이 사법행정에 능통하지 못하여 파견 검사의 수사업무 지도가 주요한 역할을 하였으나 10년이 지난 현시점에서는 수사자료의 축적과 도제식 업무 전수가 이루어지고 있으며, 변호사를 수사공무원으로 채용하여 법률검토 및 수사의 전문성을 확보하는 형태로 운영되고 있어 현재는 실효성이 많이 떨어진다는 평가를 받는다.

서울시 민생사법경찰단에서는 변호사를 6급 수사관으로 채용하거나 전직 경찰을 특별임용하는 등 수사 인력을 보강함으로써 수사인력의 전문성을 강화하기 위한 인력 제도를 운영하고 있다.

(4) 위협(Threat)요인 분석

특사경 조직은 행정이 다양화되고 전문화됨에 따라 전통적인 수사기관인 경찰이나 검찰에 의해서만 행정범에 대한 수사를 처리할 수 없는 한계를 극복하기 위해 만들어진 조직이다. 전문성을 바탕으로 하는 특사경 조직은 전문성뿐만 아니라 수사업무의 청렴성 또한 매우 중요한 요소이다.

그러나 최근 이전 부서에서 범죄를 범하고 특사경 전담조직 내로 진입하는 경우가 종종 발생하고 있으며, 또는 자치구에 파견된 수사 공무원이 전문성을 이용하여 본분을 망각하고 수사를 방해하는 행위 등이 발생하여 언론에 오르내리는 경우도 발생하고 있다. 이와 같이 수사업무에 적절하지 않은 공무원이 특사경 조직에 발령받아 안이하게 직무를 수행하면서 본인은 물론 조직에까지 해를 끼치는 경우가 발생하는 것이다. 이를 예방하기 위해 특사경 수사관에 대해서는 인사 검증을 철저히 하여 부적격자의 진입을 막고, 수사관 개개인의 정신력을 강화할 수 있도록 직무교육 및 소양교육을 더욱 철저히 실시해야 할 것이다.

라. 서울시 특사경 수사실태 분석

서울시에는 민생사법경찰단인 전담 수사조직이 구성되어 있고, 각 자치구에는 별도로 특사경이 있다. 자치구는 검찰로부터 특사경 지명을 받아 수사업무를 수행하고 있는데 본청의 민생사법경찰단과 자치구의 특사경은 수사와 관련하여 상호 협조는 하지만 별도로 운영 및 기능한다고 볼 수 있다.

민생사법경찰단과 자치구 특사경이 각각 범죄사건을 어떻게 처리하는지

방법에 대한 분석을 통해 특사경의 범죄 수사 실태를 알아보고자 한다.
먼저 2016년도 서울시 민생사법경찰단의 범죄 수사 실태는 아래와 같다.

<표 6 > 2016년 서울특별시 민생사법경찰단 범죄수사 실태

(단위: 건, %)

구 분	계	고발사건	인지사건
총계	1,190(100)	668(56)	522(44)
식품위생 분야	547(100)	509(93)	38(7)
공중위생 분야	115(100)	56(49)	59(51)
상표권 침해 분야	131(100)	-	131(100)
환경 분야	108(100)	39(36)	69(64)
석유 및 자동차 분야	95(100)	23(24)	72(76)
대부 및 방문판매 분야	46(100)	-	46(100)
개발제한구역 관련분야	46(100)	8(17)	38(83)
의약품 분야	43(100)	2(5)	41(95)
기타	59(100)	31(53)	28(47)

범죄 분야별로 살펴보면 식품위생 분야는 고발사건이 93%로 그 중에서도 자치구의 특사경이 수사 의뢰한 사건이 거의 대부분을 차지한다. 또한 민생사법경찰단이 수사하는 고발사건과 인지사건의 비중은 서로 상쇄 관계에 있는데 식품위생 분야에서 인지사건의 비중은 다른 분야에 비해 가장 적은 수준이며, 제한된 인력을 고려했을 때 고발사건이 많을수록 인지사건 처리는 축소될 수밖에 없을 것이다. 따라서 식품위생 분야는 자치구의 특사경이 1차 수사기관이 되고, 민생사법경찰단이 2차 수사기관으로서 기능하는 모습을 보인다고 할 수 있다.

대부 및 방문판매 분야를 살펴보면 이 분야는 민생사법경찰단만 특사경 권한을 가지고 있고, 자치구의 특사경은 권한을 받지 않았다. 이는 상대적으로 고난이도, 광역적인 성격을 지닌 대부업이나 방문판매 분야는 자치구에서 수사하기 어려운 특징이 있어 민생사법경찰단이 전담해서 수사하는 분야에 해당하는 것으로 보인다.

상표권 분야는 민생사법경찰단의 인지사건으로만 처리되었다. 이 분야는 민생사법경찰단과 자치구의 특사경이 독자적으로 수사를 진행할 수 있는 분야로 중구와 강남구 2개 자치구만 이 분야에 대한 지명을 받았다. 민생사법경찰단 뿐만 아니라 위 2개 자치구에도 지역적인 필요성에 의해 상표법 분야 전담 조직이 구성되었으며, 상호 경쟁적으로 수사를 진행하는 등 자치구의 특사경이 1차 수사기관으로만 머물지 않는다는 구체적인 사례로 볼 수 있다.

의약품 분야는 민생사법경찰단에는 전담 수사팀이 구성되어 수사를 진행하지만 자치구의 특사경은 범죄를 인지한 경우 거의 일반 사법경찰에 수사를 의뢰하는 형태로 운영하고 있어 자치구의 특사경은 1차 수사기관으로, 일반사법경찰이 2차 수사기관으로 진행된다.

자치구 특사경의 식품위생분야, 의약품 분야, 공중위생 분야, 환경분야에 대한 수사실태는 아래 표와 같다.

<표 7> 2016년 자치구 특별사법경찰의 범죄수사 실태

(단위: 건, %)

구분	계	직접 수사	서울시 고발	경찰서 고발	기타*
식품위생 분야	956(100)	4(-)	504(53)	445(47)	3(-)
의약품 분야	93(100)	-	2(2)	91(98)	-
공중위생 분야	109(100)	-	45(41)	64(59)	-
환경 분야	68(100)	17(25)	44(65)	7(10)	
계	1,226(100)	21(2)	595(49)	607(49)	3(-)

위 4개 분야는 상표권 분야처럼 특정 자치구에만 한정하지 않고 모든 자치구 특사경에게 지명되는 대표적인 분야이다. 결과를 보면 자치구의

특사경은 대부분 민생사법경찰단과 경찰서에 범죄사건을 수사 의뢰하는 형태로 처리하고, 직접 수사하는 경우는 극히 미미한 수준인 것으로 나타났다. 선행 연구들에서 이미 자치구의 특사경이 1차 수사기관 기능밖에 못한다는 비판이 있었는데, 이는 조직화가 부족한 자치구 특사경의 특성상 발생할 수밖에 없는 문제이다.

자치구의 특사경은 식품위생 분야는 각각 53%와 47%를 민생사법경찰단과 일반 사법경찰에 수사 의뢰하고 있으며, 공중위생 분야의 경우 각각 41%와 59%를 수사 의뢰하는 것으로 나타났다. 하지만 의약품 분야는 거의 모든 사건을 일반 사법경찰에 고발하는 형태로 처리하고 있는데, 이는 지역약사회 등에서 시 민생사법경찰단 보다는 지역 경찰서에서 수사받기를 원하는 경우가 많아 고발 및 민원, 진정 등 수사 관련 단서는 모두 경찰서로 의뢰된다고 한다.

한편 환경 분야에서는 자치구의 특사경이 직접 수사하는 비율이 25% 수준으로 가장 높은 편에 속하며, 민생사법경찰단과 일반 사법경찰에 각각 65%, 10% 수사 의뢰하는 방식으로 처리되는 것으로 나타나 업무 분야에 따라 수사방식에 차이를 보였다.

자치구 특사경이 범죄를 적발하는 경위를 살펴보면, 민원에 의한 경우가 약 50% 정도 차지하며, 이어서 자체점검 계획, 타 기관의 요청 등에 의한 경우이다. 자치구의 특사경도 범죄 단서를 민원을 통해서만 얻는 것이 아니라 자체 점검 계획을 수립하는 등 범죄를 단속하기 위한 업무를 추진하고 있음을 알 수 있다.

6. 경기도 특별사법경찰단의 조직과 성과

1) 경기도 특별사법경찰의 연혁

서울시, 인천시, 대구시 등은 2008년에 광역시도 단위에서 특별사법경찰을 창설해 수사활동을 전문화하였다. 이어서 그 다음해인 2009년 3월에 경기도특별사법경찰단도 출범하여 오늘에 이르고 있다. 경기도 특별사법경찰단이 홈페이지를 통해 공개한 창설부터 현재까지의 조직 연혁을 소개하면 다음과 같다.

- 2009. 03. 24. 특별사법경찰지원과 신설
 - 1단, 3담당, 22명 (도 14, 시·군 파견 8)
- 2009. 04. 13. 법률자문검사 파견
- 2009. 05. 10. 광역특별사법경찰 시·군지원팀 구성
 - 11개팀 68명, 31개 시·군 파견
- 2009. 06. 05. 특별사법경찰관 직무지명 및 인원제정
 - 직무분야/6개 분야(환경, 식품위생, 공중위생, 원산지표시, 의약, 청소년보호)
- 2009. 07. 13. 경기도 광역특별사법경찰 발대식
- 2010. 11. 25. 과명칭 변경(특별사법경찰지원과 → 특별사법경찰단)
- 2012. 03. 05. 조직증원
 - 1단 3담당 → 1단 4담당
- 2013. 07. 01. 조직증원 및 소속 이관
 - (조직증원) 1단 4팀 11개 수사센터 → 1단 7팀 11개 수사센터
 - (소속이관) 본청 자치행정국 → 북부청 안전행정실
- 2014. 10. 02. 특사경 조직 소속 이관(북부청 안전행정실 → 본청 자치행정국)
- 2017. 08. 17. 허상구 법률자문검사 복귀(후임검사 미파견)
- 2018. 10. 01.
 - 특사경 조직 소속 이관
 - 본청 자치행정국 → 안전행정실
 - 과명칭 변경 및 부서 신설
 - 특별사법경찰단 → 특별사법경찰1과
 - 특별사법경찰2과 신설 (4팀, 39명)
 - 2과 11팀, 155명 (도 61(43,18) 시·군 파견 94(73,21))
- 2018. 11. 08. 부서 명칭 변경
 - 특별사법경찰 1과 ▶ 민생특별사법경찰단
 - 특별사법경찰 2과 ▶ 공정특별사법경찰단
- 2020. 3. 16. 수사팀 확대
 - 8팀 → 14팀
- 2020. 6. 1. 신규지명(재난안전법, 도로법, 가축전염예방법 등 21개 법률 추가)
- 2020. 6. 16. 2020년도 상반기 특별사법경찰업무 최우수기관 선정(전국 최초)
- 2020. 8. 10. 경기도 특별사법경찰단 사건수리 및 내사처리지침(예규) 공포

2) 경기도 특별사법경찰단의 조직

경기도 특별사법경찰단은 다음과 같은 조직 체계를 이루고 있다. 크게 두 가지로 나누어 운영 중인데 이것은 타 광역시도의 경우와 비교해서 굉장히 광범위하며 큰 조직이라는 사실을 실감할 수 있다. 그 두 가지 조직이 바로 경기도민생특별사법경찰단 공정특별사법경찰단의 조직과 경기도자치경찰단 공정특별사법경찰단의 조직이다. 민생특별사법경찰단에서 담당하는 업무는 21개 신규 직무 중 시설물안전법, 재난안전법, 화장품법, 정신건강복지법, 목재이용법 등 15개 직무를 담당하고 있다.

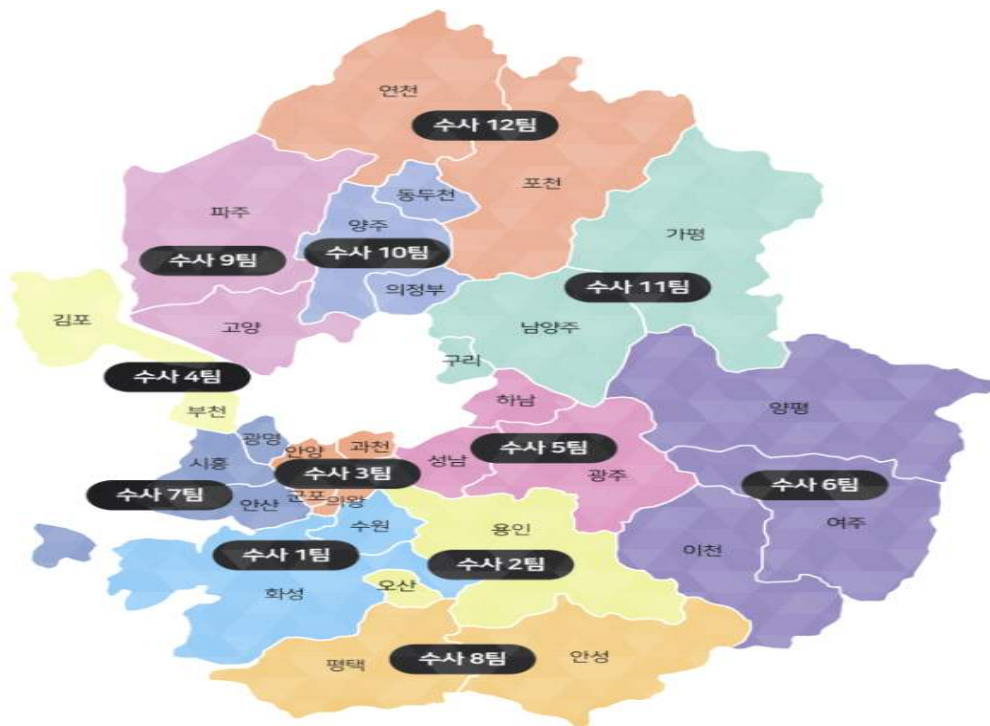
공정특별사법경찰단은 6개의 팀을 운영하고 있다고 했는데, 수사지원팀, 경제수사팀, 복지수사팀, 부동산 수사팀, 과학수사팀이 바로 그것이다. 특히 복지수사팀은 시간 흐를수록 복지 분야 예산이 무궁무진 확대되고 있고 이에 따라 행정범죄도 확대되고 있는 추세가 나타났으며 이러한 문제를 적극적으로 예방 및 처벌해야 한다는 요청 및 필요성에 따라 설치된 것으로 해석된다. 이밖에도 경찰청 산하의 일반사법경찰처럼 소위 과학수사팀도 설치하여 운영하고 있는 점도 큰 관심을 끌기에 충분하다고 본다. 점차적으로 과학적 증거자료를 확보해야 할 필요성에 따라 이루어진 조치로 보여진다.

<그림 1> 경기도 특별사법경찰단 조직

경기도 특별사법경찰단



<그림 2> 경기도 특별사법경찰단 지역별 수사팀



3) 경기도 특별사법경찰단의 직무범위

경기도특별사법경찰단의 지역별 수사팀을 살펴보면 크게 두 가지로 나누어서 보아야 한다. 하나는 민생특별사법경찰단의 직무범위이고 다른 하나는 공정특별사법경찰단 직무범위에 관한 것이다.

우선 경기도특별사법경찰단이 자체 홈페이지에서 공개한 민생특별사법경찰단의 직무범위는 다음과 같이 크게 14가지이다.

<그림 3> 민생특별사법경찰단 직무범위

직무분야	주요 위법행위		
1  식품	- 일반음식점·집단급식소의 위생적 취급 여부 단속 - 미신고 일반음식점 불법 영업 단속 등	10  관경	- 미등록 야영장 경영행위 - 미신고 유원시설 경영한 자
2  의학	- 사무장병원 등 무면허 의료행위 단속 - 불법의료광고 등 의료법 위반행위 단속 - 의·약사면허 불법 대여 행위 단속 - 불법 의약품 조제·판매행위 단속 등	11  동물보호	- 동물학대 행위(생선 도살) - 무등록 영업
3  공중위생	- 공중위생업소 불법의료행위 단속 - 무신고 피부 미용업소 단속 등	12  해양	- 무허가 공유수면 점용 사용 행위 - 무허가 어항개발사업 시행행위 - 선박 또는 해양시설로부터 기름, 유해액체물질, 포장유해물질 배출행위
4  환경	- 유독물 사용업소 및 폐수배출시설 폐수처리실태 단속 - 비선면허 발생사업장 등 대기오염 단속 등	13  소방	위험물 소방시설 공사업 소방시설 설치유지 및 안전관리 수사
5  원산지표시	- 최고기 등 일반음식점 원산지 표시제 단속 - 농수축산물 원산지표시 위반 단속 등	14  수산	- 무허가 미등록 수산업 경영행위 - 관할 수역 내 무허가 어업행위 - 내수면 내 무허가 무면허 어업행위 등
6  농약(비료)	불법 농약(비료)제조수입판매업행위	15  안전	- 제난대비 긴급안전점검 위반행위 등 - 시설물 안전점검 위반행위
7  종자관리	- 종자(묘·거짓·미)표시 - 식물보호품종 허위광고·거래	16  가족병역	- 설치분 명령 미이행 - 지정검역물의 검역을 받지 않는 행위
8  개별제한구역	- 개별제한구역 내 불법행위(무허가, 불법용도 변경 등) ※ 예) 온실 또는 축사로 허가 받은 후 공장 또는 물류창고로 사용	17  산림보호	- 무허가 선지전용 도박배위 행위 - 재종림 시험림에서 수형목 절취행위 - 규격·품질검사를 받지 아니한 목재제품 판매 유통행위 등
9  하천	하천 안 불법점용 및 금지행위(훼손 등)	18  공원관리	- 자연공원 내 불법시설물 설치 및 공원 훼손행위 - 미인가 도시공원 공원시설 설치행위 - 도시공원 녹지 내 무허가 건축행위

공정특별사법경찰단 직무범위는 많지는 않지만 6가지 종류인데 경제, 복지, 부동산, 청소년보호, 운수사업(여객·화물차), 문화재 등이다.

<그림 4> 공정특별사법경찰단 직무범위

	직무분야	주요 위법행위			
1	 경제	• 불법 대부업 - 미등록 대부업 - 이차물제한 위반 • 불법 방문판매업(다단계) - 무등록 다단계방문판매 조직운영 - 다단계방문판매업자의 금지업무 위반 등 • 부정경쟁행위 방지 - 위조상품 제조판매 - 상표권 또는 전용사용권 침해 • 대외무역 위반행위 방지 - 수입물품 원산지 표시 위반	9	 대외무역	• 수출입 물품 원산지 미표시 행위
2	 복지	• 사회복지법인 관리 - 보조금의 목적 외 사용 - 미신고 시설운영	10	 문화재	• 문화재보호 - 문화재보호법 위반행위 - 문화재 관리행위 방해 및 공개제한 위반 • 매장문화재보호 - 지정문화재 및 가인사지정문화재 도굴·발굴행위
3	 부동산	• 부동산 불법행위 단속수사업무 - 불법 중개거래행위 - 청약 부정다침 등	11	 과적도로	• 과적운행단속, 도로시설물 훼손 행위
4	 운수사업 (여객·화물차)	• 여객자동차·화물자동차 운수사업 - 무면허 운수사업 - 불법유상대여 행위 등	12	 저작권	• 저작권재산권 등의 권리를 침해한 행위
5	 청소년보호	• 청소년유해 매체물·역물 • 청소년유해업소 고용위반 등	13	 계량기	• 변조된 계량기 영도 및 대여 행위 • 미등록 계량기 제조 및 수리 행위
6	 부정경쟁	• 타인의 상호 상표와 동일한 것을 사용하여 혼동시키는 행위 • 상표권 또는 전용사용권 침해행위	14	 석유대체	• 가짜석유제품 제조, 수입, 저장, 운송, 보관 또는 판매하는 행위
7	 방문판매	• 미등록 다단계 판매조직 개설행위	15	 자동차	• 의무가입·보험 미가입 운행차량 • 무등록 자동차 정비업, 자동차 무단 방치행위 등
8	 할부거래	• 미등록 선불식 할부거래업 행위			

경기도 특별사법경찰의 경우 수사 가능 직무범위가 기존 87개에서 108개로 대폭 늘어났는데 이는 그만큼 수사 능력도 향상되었음을 반영해 주는 것으로 이해 할 수 있다. 2018년 7월 1일 이재명 경기도 지사가 취임하면서 경기도는 전국광역 시도 중에서 가장 활발하게 특별사법경찰을 바탕으로 민생보호 활동을 펼치고 있는 지자체에 해당한다. 이런 반영하는 대표적인 예로 우선 조직의 확대를 들 수 있는데 기존 7개 팀으로 운영하던 조직을 무려 20개 팀으로 대폭 늘렸으며, 이에 따라 특별사법경찰 수사관 인력도 증원하였다.

현행 ‘사법경찰직무법’에는 총 113개 법률을 규정하고 있는데 경기도는 이 중에서 자치단체에서 수사가 가능한 거의 모든 법률을 사실상 지명 받은 것으로 볼 수 있다고 선언했다. 113개 법률 중에서 108개를 지명 받았는데, 지명받지 못한 5개 법률은 감염병 예방관리 위반행위, 검역 등 별도의 자격요건을 필요로 하는 업무이거나 해수부가 관리하는 무역항 관련 불법 행위에 대한 업무로 이는 경기도에는 단속대상이 없거나 해당이 안되는 것들이다. 즉 권한과 무관한 업무에 해당하는 5개 법률을 제외하고 지명 받을 수 있는 직무 분야에 대해서는 사실상 다 받은 것으로 이해해도 무방하다.

4) 경기도 특별사법경찰의 인원 및 조직의 확대

2018년 10월 16일 중부일보에 따르면 경기도특별사법경찰은 기존 인력 101명에서 155명으로 대폭 증원되었다. 특히 새로운 지명 업무를 수행하는데 필요한 회계·금융·법률전문가도 참여하게 되었다. 즉 이와 관련

된 전문 인력인 변호사나 회계사도 별도로 특별채용한 것으로 풀이된다. 취임 당시부터 이재명 경기도지사가 불공정 행위 척결을 단행하기로 발표한 ‘경기도특별사법경찰단’ 조직 확대의 윤곽이 구체적으로 실천에 옮겨지고 있는 증거로 보인다. 2018년 10월 15일 경기도와 경기도의회는 경기도 특별사법경찰조직의 확대를 추진하여 확정했는데 1단 7팀 101명의 특사경 조직을 2과 11팀 155명의 조직으로 확대하는 것을 확정하여 실행에 옮기게 되었다.

서울지역을 완벽하게 둘러싼 경기도는 워낙에 그 지역이 광범위하기 때문에 이러한 특성에 맞게 수사센터도 많이 지역별로 나뉘어 운영하는 특징을 보여준다. 경기도 내의 수원에 위치한 수원지방검찰청 산하의 지청들이 위치한 시·군을 중심으로 수원, 용인, 안양, 부천, 성남, 여주, 안산, 평택, 고양, 의정부, 남양주 등 11곳의 수사센터를 운영 중인데, 경기도는 향후 대폭 확대되는 인력 54명 중 34명을 각 시·군 등에서 지원받을 예정이다. 나머지 20명은 도 소속 공무원으로 추가 충원할 방침을 밝혔다. 도청이 확보하고 있는 공무원의 수가 물론 한정되어 있어 무한대로 인력을 빼내서 특별사법경찰로 전보시키는 데는 일정한 한계가 있기 때문으로 풀이된다.

무엇보다 전직 경찰공무원 출신자를 상대로 인력을 선발하기로 하고 5급(팀장급) 3명과 6급 1명을 2018년 11월께 공모절차를 통해 선발하기로 했다. 구체적인 계획을 보면 수사의 전문성을 확보하기 위해 경찰 출신자 중에서 5급으로 선발될 수사 인원 3명을 각각 특사경 2과 2팀(경제수사팀)에서 경제과학수사 업무를 시키게 될 예정이고, 3팀(복지수사팀)에서 복지분야 수사기획을 담당하도록 한다는 복안이다. 그리고 4팀

(과학수사팀)에서 과학분야 수사기획을 총괄하도록 설계 했다는 것이다. 이 밖에도 역시 경찰 출신 중에서 6급을 선발 임용하여 2팀에서 강제수사 분야를 담당하도록 한다는 계획을 밝혔다. 역시 동시에 회계와 금융, 법률전문가들도 각 수사팀에 소속돼 활동하도록 배치할 계획이다. 경기도특사경의 경우 단속범위도 기존에 6개 분야였으나 이것을 확대하여 12개 분야로 대폭 확대되는 상황으로 전개된다.

남경필 경기도지사인 민선6기 까지 경기도 특사경은 식품, 환경, 공중위생, 원산지표시위반, 의약품, 청소년 보호 등에 대한 단속을 실시해 왔다. 하지만 이재명 민선 7기부터는 불법금융, 부정경쟁, 상표법 위반 등 민생경제관련 범죄는 단속 대상에 포함되지 않는 변화가 있다. 이러한 결과에 따라서 경기도는 2018년 7월 30일자로 단속범위를 ▶불법금융(고리사채) ▶부정경쟁(짜통판매) ▶방문판매(다단계) ▶선불식할부거래 ▶사회복지법인보조금횡령 ▶자동차운수사업법 등 6개 분야에 대해 신규 수사권을 확대하게 되었다는 점이 특이 사항이다.

5) 경기도 특별사법경찰단의 범죄 수사 관련 성과

가. 2012-2019까지의 실적

2012년부터 2019년까지 경기도 특별사법경찰단이 수사한 범죄통계는 다음과 같으며, 첫째, 민생범죄 지역별 발생 현황, 둘째, 민생범죄 연도별 발생 현황, 셋째, 민생범죄 월별 발생 현황이다.

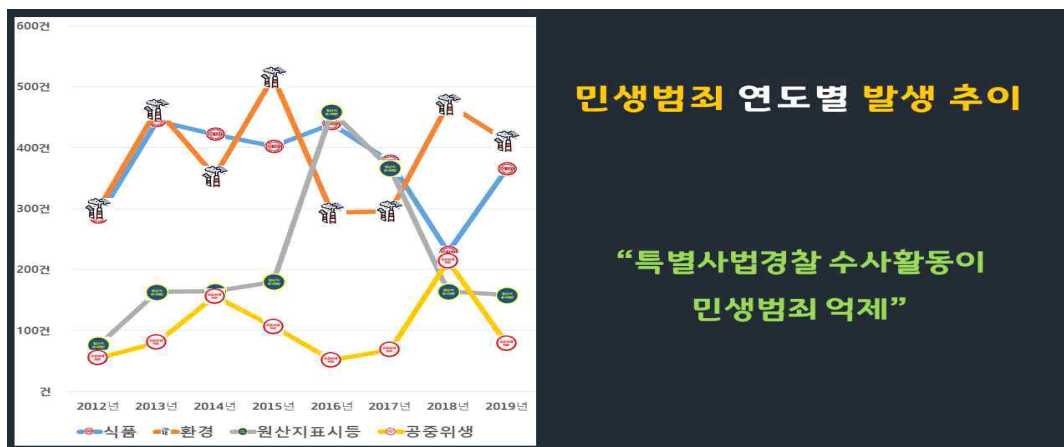
아래의 그림은 민생범죄의 지역별 발생 현황 관련 통계표를 보여주는 데 지역적 특성이 범죄 발생과 연관되어 있음을 알 수 있다.

<그림 5> 민생범죄의 지역별 발생 현황 관련 통계표



아래의 그림은 경기도 민생범죄의 연도별 발생 추이를 보여 주는데 식품 및 원산지 표시 등과 관련된 범죄는 2016년 이후 하락 추세에 있으며, 환경 및 공중위생 관련 범죄는 2018년에는 다소 높았지만 2019년에는 감소하는 추세를 보여준다. 이를 통해 특별사법경찰의 수사 활동이 민생범죄를 억제하는데 일정 역할을 하고 있음을 알 수 있다.

<그림 6> 경기도 민생범죄 연도별 발생현황 <단위 : 건 수>



아래의 그림은 경기도 민생범죄의 월별 발생 현황을 보여 준다. 표를 보면 3월과 10월에는 환경 분야 범죄가 특히 높은 편이고, 6월에서 8월까지는 식품분야 범죄가 매우 높게 나타나고 있다. 이는 미세먼지나 계절적인 요인 등 외부요인이 범죄 발생에 큰 영향을 주는 것으로 볼 수 있다.

<그림 7> 민생범죄의 월별발생 현황



아래의 표는 2012년부터 2019년까지 경기도사법경찰단이 처리한 민생
범죄 지역별 발생 현황이다.

<표 8> 민생범죄 지역별 발생 현황

* 대상기간 : 2012년 ~ 2019년, 단위 : 건 수

분야 시군	합계	식품	환경	원산 지표 시물	공중 위생	의약 의료	동물 보호	농약 비료	개발 제한 구역	공유 수면	하천	관광	종자 관리	소방	청소년	대부 업	상표 법	부동산	사 회 복 지 법 인	여 객 회 화 자 동 차	합 부 거 래
수원시	489	188	78	102	30	37	12						1	16	4	6	15				
성남시	399	87	66	93	103	15	9		1					1	13	2	6	3			
고양시	586	222	117	117	74	3			19					16	2	16					
용인시	532	177	128	102	96	9	6		1			3		3	5			2			
부천시	439	126	110	81	57	19	1							35	5	1	1				3
안산시	392	139	89	84	18	25				4		5		2	25	1					
안양시	318	159	57	56	20	4	4							1	12	1	2	1	1		
남양주시	560	269	164	80	16	16	1		1			1		8	1	2	1				
화성시	543	136	252	86	30	7	1			1			1	2	8	3	2	14			
평택시	240	94	9	76	29	12						1		1	11		4	3			
의정부시	514	120	226	79	36	13	4							7	26	3					
서흥시	310	92	126	46	20	16								6	1		3				
파주시	253	64	123	44	10	6						1			5						
용평시	116	43	17	25	13	9			1					2	5	1					
군포시	149	39	74	20	9	6								1							
김포시	679	113	429	73	13	21	2							25	2		1				
동주시	394	124	145	95	6	7	9							3	1	2			1	1	
이천시	246	81	60	81	16	4	1							1	1			1			
양주시	361	113	154	39	26	14			4		10	1									
오산시	99	22	34	28	6	6										3					
구리시	84	27	16	33	3	4								1							
탄성시	308	94	119	51	13	15		1				5	1	9							
포천시	244	56	109	41	2	9				23	2			1	1						
의왕시	130	31	69	18	4	6								2							
하남시	169	65	33	50	4	6	6		1					1	1	2					
여주시	285	53	174	36	13	5								4							
양평군	211	97	19	26	49	4				13	1			1	1						
통주정시	70	16	27	15	5	5								1	1						
과천시	46	24	10	9	2	1															
가평군	144	20	20	23	66	2	1				1	2		8					1		
연천군	93	22	43	6	17	5															
타 지역	97	50	6	15	2	12								2	7	2	1				
합계	9,500	2,963	3,103	1,730	806	323	57	1	28	5	47	22	3	31	241	44	41	45	4	1	3

아래는 2012년부터 2019년까지 경기도특별사법경찰의 연도별 민생범죄 유형별 발생 현황을 보여주고 있다. 특히 식품, 환경, 원산지표시, 공중위생, 의약의료, 청소년 분야 등 특정 영역에서 범죄가 많이 발생하는 것으로 나타나고 있다.

<표 9> 연도별 민생범죄 유형별 발생현황

* 단위 : 건 수

분야 연도	합계	식품	환경	원산지표시	공중위생	의약의료	통신통보	농약비료	개발제한구역	공유수면	하천	관광	종자관리	소방	청소년	대부업	상표법	부동산	사회복지법인	여객자동차	할부거래
2012년	825	287	301	80	55	43								59							
2013년	1,202	444	463	163	80	33								19							
2014년	1,220	422	353	164	156	69								56							
2015년	1,257	402	516	179	106	34								20							
2016년	1,276	439	293	459	51	13								21							
2017년	1,214	377	296	366	68	62								45							
2018년	1,127	228	470	161	214	6	1							20	8	19					
2019년	1,379	365	411	158	78	63	56	1	28	5	47	22	3	31	1	35	22	45	4	1	3
합계	9,500	2,963	3,103	1,730	808	323	57	1	28	5	47	22	3	31	241	44	41	45	4	1	3

나. 경기도특별사법경찰의 활동에 따른 최근 실적

2020년 5월 7일 MBC뉴스에 따르면 경기도 내 하천이나 계곡에서 허가 없이 건축물 등을 설치해 점거하거나, 철거 명령을 내렸음에도 따르지 않은 16곳의 업체가 하천법 위반 혐의로 각각 적발되었다.

경기도 민생특별사법경찰단이 밝힌 바에 따르면 "올 여름 하천에 평상과 같은 불법시설이 다시 설치되는 것을 예방하기 위해 2020년 6월경쯤 도내 모든 지방하천에 대한 수사를 진행할 계획"이라고 밝혔다. 2019년부터 경기도(도지사 이재명)가 추진한 '청정계곡 복원사업' 결과, 경기도 내 하천 불법 시설물 중 96%에 해당하는 1천382곳이 적발되어 철거되었다. 현재는 불법 시설물이 철거된 하천을 원래의 자연 상태로 복구하는 작업이 진행 중이라고 밝혔다.

이재명 경기도지사는 2018년 7월 1일 민선 도지사에 당선되어 취임한 후 핵심 공약이었던 '더 공정하고 안전한 경기도 실현'을 위해 본격 나서면서 크게 두 가지 차원에서 접근하게 되었는데, 하나는 경기도특별사법경찰의 조직을 양적으로 확대하는 정책을 시도한 것이고 다른 하나는 경기도특별사법경찰을 질적으로 향상시키기 위해 전문성 강화에 초점을 두고 실천에 옮긴 것이다.

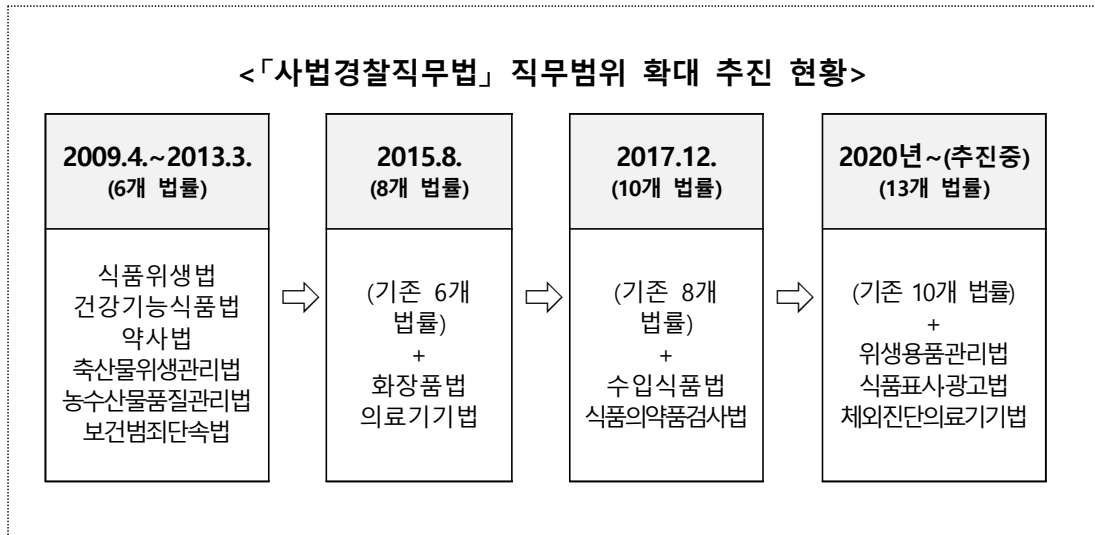
위와 같이 경기도의 특별사법경찰 조직과 업무 확대를 활발하게 추진하면서 가장 큰 성과는 계곡과 하천에 대한 불법시설 단속으로 조사되었다. 경기도 특별사법경찰단은 2019년부터 경기도 내 주요 계곡의 불법행위를 중점적으로 수사해 위법행위를 대거 적발하여 형사 입건하고 원상복구를 명령하였는데 이러한 성과가 세간의 주목을 받았다. 이는 수십 년 째 방치된 계곡과 하천의 불법 시설물을 없애고 계곡과 하천을 도민

들에게 돌려 주어 도민 만족도가 높은 정책 중 하나로 시민들로부터 높은 평가를 받았다. 이뿐만 아니라 2019년에 허위 임신진단서 발급 및 장애인 특별공급 등에 부정청약하고 불법적으로 전매행위를 한자 180명을 형사 입건하였고, 2020년 6월에는 취약계층을 상대로 3만1000%에 달하는 고금리로 불법적으로 대부업을 해온 조직을 검거해 검찰에 송치하는 등 ‘공정 경기’를 만들기 위한 성과들을 만들어 냈다.

7. 식약처 특별사법경찰단의 조직과 성과

1) 식약처 위해사범중앙조사단 조직과 업무

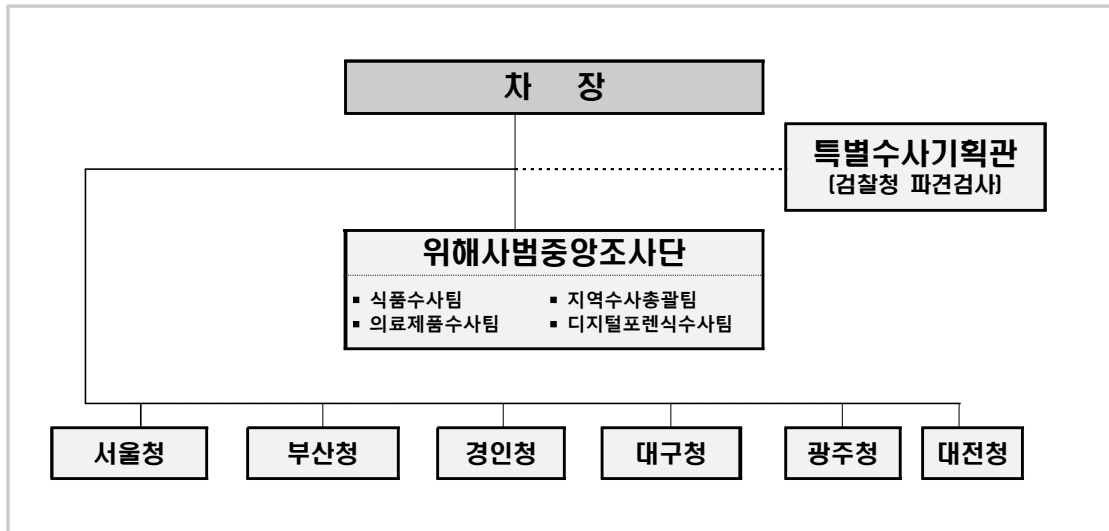
식품의약품안전처는 위해사범중앙조사단과 서울식약청, 부산식약청, 경인식약청, 대구식약청, 광주식약청, 대전식약청 등 전국 6개 지방식약청에 식의약품 특별사법경찰관(리)가 지명되어 식품, 의약품, 화장품 등의 제품 제조과정이나 공급, 사용 등의 과정에서 발생하는 위해요인을 찾는 사법경찰관리의 직무를 수행함으로써 국민의 먹거리 안전과 건강증진에 기여하고 있다. 이들 식품의약품안전처 소속 특별사법경찰은 「형사소송법」 제197조와 「사법경찰관리의직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 제5조제21호에 근거하여 사법경찰권을 부여받아 식품, 보건, 환경, 안전사고 등 전문성을 필요로 하는 업무 영역에서 중앙행정기관과 지자체에서 불법행위에 대한 단속 및 수사를 통해 검찰에 송치하는 업무를 하고 있다. 주요업무는 식품·의약품 등의 위해사범 수사, 상습·고의적인 범죄행위 발굴 및 조사, 2개 이상 광역지자체에 걸쳐서 발생한 식의약품 사고 조사 등이다.



2) 식약처 위해사범중앙조사단 인력구조와 법적토대

서울서부지검에서 파견된 검사를 특별수사기획관으로 임명하여 수사에 대한 자문과, 서울서부지검 검사의 지휘를 받고 있으며, '22.5월 기준으로 본부는 23명, 6개 지방청은 총 15명의 현원으로 운영된다. 이들은 식품의약품 위해사범 정보수집 및 관리, 식품 및 의약품 위해사범 수사 분야에서 위해사범들을 단속하고 수사하여 검찰에 송치하는 특별사법경찰의 직무를 수행하고 있다.

식품의약품안전처 특별사법경찰관들의 직무범위는 식품위생법, 수입식품법, 약사법, 화장품법, 의료기기법, 식품의약품검사법 등 10개 소관 법률로 한정되어 있으며, 「형법」, 「형사소송법」, 「특별사법경찰관리에 대한 검사의 수사지휘 및 특별사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규칙」, 「인권보호 수사규칙」 등을 준수하여 수사를 진행하고 있다.



3) 대내외 환경

기준규격에 없는 신종 유해물질 개발, 해외직거래 등 다양한 유통경로 발생, 차명 계좌·전화 및 인터넷 사이트·클라우드를 활용한 범죄증거 은닉, 컴퓨터 서버 접근 차단 기술 발전 등 범죄수법이 점차 지능화·치밀화되어 범죄인지 및 증거 확보에 어려움이 있다. 또한, 안전관리대상이 세분화·다양화되고 분야별 소관 법령이 지속 신설되어 식·의약 특사경의 직무범위 확대가 필요하며 최근 검·경수사권 조정, 검찰 조직 개편 등 각종 검찰개혁안이 추진되고 있어, 식·의약 분야 특사경 등 일선 수사조직의 전문화·정보수집 기능 강화 요구가 대두하고 있다. 사건관계자의 인권 보호·국민 알권리 보장의 균형 유지 및 수사의 공정성 등 인권수사가 강조됨에 따라 관련 교육 증대 또한 필요하다.

4) 식약처 위해사범중앙조사단 수사현황 및 주요 수사 사례

수사 진행은 정보수집을 통하여 범죄혐의를 확인하고 수사를 개시하며,

조사·압수수색·구속 등을 통하여 범죄를 특정하여 검찰에 송치한다. 2009년부터 2021년까지 연간 평균 361건의 사건(피의자 543명) 송치하였다.

중앙부처 중에서는 선도적으로 2011년부터 디지털 포렌식 수사를 시작하였으며 기술발전에 따라 범죄증거 인멸 방식이 전문화, 디지털화되고 있어 전문 디지털 포렌식 장비를 활용하여 증거능력을 확보하는 건수가 매년 증가 추세에 있다.

주요 수사 사례로는 먼저, 코로나19로 보건용 마스크 품귀현상에 따라 마스크 매점 매석 단속 및 불법판매 수사건이 있다. 신고센터를 통한 민원신고를 통하여 보건용 마스크 411만개를 매점매석한 행위로 고발조치하였고, 무허가 보건용 마스크 1,002만개를 제조하여 402만개를 판매한 업체 대표 구속 및 관련자에 대하여 불구속 검찰 송치하였다.

두 번째로 불법 의약품 판매 및 소지 혐의 전현직 프로야구 선수 수사건이다. 익명의 제보로 수사에 착수하여 유소년 야구교실을 운영하면서 수강생들에게 스테로이드, 성장호르몬을 수차례 불법 주사 판매한 전직 프로야구선수를 구속 송치하였고, 불법 소지 혐의로 현직 프로야구 선수에 대해 72경기 출전정지의 중징계가 내려졌다.

세 번째로 작년에 발을 닦은 수세미로 무를 세척하는 영상이 유포되어 언론 등에서 화제가 된 족발집 사건이다. 해당 사건의 경우 디지털 포렌식 기술을 활용하여 하루만에 해당 음식점을 특정하여 조리식품 원료 비위생적 취급 및 유통기한 경과 원료 보관 등으로 검찰에 송치하였고, 대표와 조리장에게 벌금이 선고되었다.

Ⅲ. 결론

1) 수사인력 확보 및 직무교육 실시

식약처 시장의 성장, 디지털 범죄 기법의 진화 등으로 식품·의약품 관련 분야의 범죄는 날로 증가하고 있어 2021년에만 수사대상 건수가 850여 건에 달하는 등 수사업무가 급증하고 있으나, 현재 식약처 수사인력은 지방청 위해조사팀을 포함하여 40여명 수준에 머물러 있어 신속한 수사에 한계가 있다. 2016년에는 화장품법과 의료기기법, 2018년에는 수입식품법과 식품의약품검사법이 직무범위에 추가되는 등 업무 범위가 확대되었음에도 불구하고 특별사법경찰의 증원은 없었다. 따라서 식약 분야는 민의 건강 문제와 직결되는 중요한 영역인 만큼 예산을 추가 확보하고 특별사법경찰의 인력을 보강하는 일은 무엇보다 중요하고 시급한 과제가 아닐 수 없다.

특별사법경찰 업무는 일반직 공무원이 지명받아 직무를 수행해야 하는 어려움을 안고 있기 때문에 해당 직무에 신속하게 적응기 위해서는 수사 와 체포 등 경찰 업무에 대한 충분한 직무교육을 이수한 후 업무에 임하는 것이 무엇보다 중요하다. 특히 형식적인 수준의 이론 교육만으로는 부족하고 실제 현장에서의 단속이나 수사를 할 수 있는 능력을 키울 수 있는 직무교육이 수반되어야 한다고 본다. 수사에 대한 역량이 부족할 경우에는 소극적이고 형식적인 단속에 그칠 가능성이 존재하고 이는 특사경 본래의 취지를 살리지 못하고 인력낭비만 가져올 수 있으므로 일반 사법경찰이나 검찰에 고발하는 수준을 넘어 특사경이 직접 경찰로서의 기능을 수행할 수 있도록 현장의 경험을 강화할 수 있는 전문적인 교육 과정 신설을 통한 훈련이 필요하다. 현재 식약처는 신규 수사관 발령시

전원 법무연수원에서 시행하고 있는 직무교육에 참여하고 있으며, 식약처 자체 직무교육과정을 개설하여 운영하고 있으나 특별사법경찰의 수사 전문성을 제고하기 위해서는 일반사법경찰이 운영하고 있는 경찰교육원, 경찰수사연수원, 중앙경찰학교, 경찰대학 등 교육기관을 활용하여 수사업무와 관련된 교육뿐만 아니라 경찰업무와 관련된 전반적인 다양한 지식을 습득할 수 있는 방안을 검토할 필요도 있다.

2) 특사경 업무의 연속성 확보를 통한 전문화

현재의 특사경 업무는 일반 행정부의 공무원으로 업무를 담당하다가 특사경으로 지명되면 특사경 업무를 일정 기간하고 다시 일반 공무원의 업무로 복귀하는 순환보직의 형태를 취하고 있다. 이러한 시스템에서는 특사경의 수사 전문성을 확보하는 것이 매우 어려울 수밖에 없다. 특사경 업무는 국민의 생명과 안전을 보호하기 위해 강제처분의 권한을 부여하는 만큼 업무가 연속적으로 이루어 질 수 있는 시스템을 통하여 전문가를 양성하고 이를 통해 국민의 안전을 보호하고 국민의 자유와 권리에 대한 불법적인 침해가 발생할 수 있는 가능성을 차단할 수 있다. 전문화를 위해서는 특사경 업무를 순환보직 형태로 운영하는 시스템을 벗어나 연속성이 보장될 수 있는 방향으로 개선되어야 한다.

또한 관련 업무를 오래 수행해 온 사람들이 본인들이 경험한 수사 관련 노하우를 개인 수준에서 머무르지 않고 조직자체의 노하우로 발전될 수 있도록 수시로 보완하고 체계화하여 새롭게 업무를 수행하게 되는 수사관들에게 전수하고 교육하는 역할도 중요하다.

3) 수사장비 보강 및 직무수당 확대

범죄 형태가 갈수록 전문화되는 현실에 적절히 대응하기 위해서는 수사에 필요한 물리적인 장비 지원이 적절히 이루어지도록 함으로써 효과적으로 수사업무가 수행될 수 있도록 적극적으로 뒷받침해야 한다. 또한 특사경의 업무는 일반 행정업무가 아니라 잠복근무, 과학수사 등이 수반되는 경찰업무가 주를 이루므로 필요한 직무수당을 지급해 주는 등 재정적인 지원 확대가 필요하다.

4) 대내외 공조·협력 체계 유지

식·의약품 사범의 활동영역과 피해규모의 광역화가 빠른 속도로 진행되고 있음에도 자치단체의 특별사법경찰 수사기관은 지역으로 한정된 수사관할로 인해 사건의 발각과 수사 진행에 많은 어려움이 따르고 있다.

범죄 규모의 전국 확대 현상에 맞추어 전국을 수사관할로 하고 있는 식품의약품안전처의 특별사법경찰과 한정된 지역을 수사관할로 하는 지방자치단체 특별사법경찰의 수사공조와 정보교류는 매우 중요한 요소이다. 식약처는 이를 위해 ‘서울시 민생사법경찰단 업무협의회’, ‘시·도 특사경 협의회’ 등 지자체 특사경과 수사정보 공유 등 협업체계를 유지하고 있으며, 검찰, 경찰, 관세청, 방통위 등 관계 기관과도 업무협의회 참여 등을 통해 식·의약품 위해사범 근절을 위한 수사정보 교류 및 협력사항 등 논의를 강화하고 있다. 식품위생과 의약품 안전 등을 위한 위해사범 단속은 안전한 국민생활 유지를 위해 필요한 활동인 만큼 법령에서 요구되는 수사관할권, 범죄정보 수집과 같은 문제를 관련 중앙정부와 지방정부 소속의 특별사법경찰 수사기관 간 협력과 공조체제를 유지하여 조직간의 충돌을 회피하고 수사의 효율화를 제고하는 것이 중요하다.