

경찰기능의 효율성 제고를 위한 경비기능의 민영화 방안

한 흥 태 *

◇ 목 차 ◇

- I. 서 론
 - II. 경찰기능의 효율성과 경찰경비기능
 - 1. 경찰의 기능과 경찰경비기능
 - 2. 효율성 및 민영화에 관한 이론적 고찰
 - III. 경찰경비수요와 경찰력의 한계
 - 1. 경찰경비수요 실태
 - 2. 경찰력의 한계
 - IV. 경찰경비기능의 민영화 방안
 - 1. 경찰경비기능의 민영화 사례
 - 2. 경찰경비기능의 민영화 방안
 - V. 결 론
- 참고문헌
ABSTRACT
-

* 중부대학교 안전경호학과 겸임교수

I. 서 론

인간은 누구나 자신의 신체와 생명·재산에 대한 불안 없이 안전하고 쾌적한 생활을 영위하고 싶은 욕구를 가지고 있다. Maslow의 욕구단계(need hierarchy)이론에 있어서도 인간은 생리적 욕구가 충족되면 안전에 대한 욕구를 충족시키고자 한다. 이 안전에 대한 욕구가 충족되지 않고서는 그 이상의 사회적 욕구·자기존중 욕구·자아실현 욕구 등의 충족은 어려운 것일 수밖에 없을 것이다.

최근 우리사회는 급속한 도시화·산업화 및 정보화로 인한 인구집중과 전통적 가치관의 상실에 따른 도덕성 실추로 인하여 각종 범죄 발생율이 증가하고 있으며, 범죄의 질이나 양상은 더욱 잔인해지고 대담해지고 있다. 특히, 민주화·자유화의 물결과 함께 사회 일반에 만연된 법 경시풍조로 인하여 건전한 법질서 준수 의식마저 소홀해지고 있으며, 경제성장 이면에 나타난 격차의 심화와 T.V, 영화 등 대중매체의 지나친 개방풍조는 자라는 세대를 더욱 자극하여 범죄 증가를 가중시키고 있다.

이러한 범죄로부터 국민의 신체와 생명·재산을 보호해야 할 경찰은 각종 사회병리와 범죄발생율의 증가로 인하여 늘어나는 업무량과 부족한 인력의 심한 불균형 속에서 임무를 수행하고 있다. 특히, 우리나라의 경찰은 민생치안을 포함한 기본적인 경찰기능의 수행 외에 대간첩작전 등 국가안보적인 기능과 치안환경 변화에 따른 새로운 치안수요의 등장 등으로 인하여 한계를 드러내고 있다. 그렇다고 이러한 모든 수요를 충족시키기 위하여 경찰력을 무한정 늘리는 데에는 여러가지 한계가 있을 수밖에 없다.

본 논문에서는 날로 늘어나는 범죄의 위협으로부터 벗어나 국민들이 안심하고 살아가갈 수 있는 방안을 모색하는데 기여하고자 한다. 그러한 방안으로는 우선 “경찰기능의 효율화”를 기하는 것이다. 경찰기능의 효율화를 위한 대안으로는 경찰기능 중 사전적·예방적 기능인 경비기능을 과감히 민영화시켜서 경찰 자체의 부담을 덜어 주자는 것이다.

경찰기능 중 특히 경비분야의 민영화는 오늘날 미국을 비롯한 선진 각국에서도 각광을 받고 있는 신종산업이다. 우리나라에서도 '90년도 이후부터 빠른 속도로 성장해 가는 산업으로 범죄예방에 상당한 기여를 함으로써 경찰의 부담을 덜어 주고 있다. 정부에서는 공권력의 동원을 줄일 수 있는 민간단체의 경비활동을 적극 육성함으로써 정부의 부담을 줄일 수 있을 뿐 아니라 치안확보 효과도 얻을 수 있는 것이다. 특히, 우리나라의 경우 외국 유명연예인의 공연장, 경기장 및 국제적인 대규모 행사와 국가 주요기간시설

경비 등으로 경찰인력 동원 수요가 폭증하고 있다. 부족한 경찰인력으로 기본업무를 충실히 하면서도 방법효과를 증대시키기 위해서는 특수한 행사나 시설경비 등은 과감하게 민간경비업체를 육성하여 적극 활용하여야 한다.

이러한 관점에서 본 논문의 목적은 첫째, 경찰경비수요 증가에 따른 경찰력의 대응실태를 분석하여 그 한계를 진단한다. 둘째, 우리사회의 경비수요에 대한 경찰력의 한계를 극복하고 치안력을 향상시킬 수 있는 방안을 모색한다.

본 연구의 대상은 한국 경찰의 기능 중 경비기능에 한정하여 경비기능의 민영화 방안에 초점을 맞추고자 한다. 경찰경비기능의 민영화 모델은 미국의 사례를 모델로 하고자 한다. 미국의 민간경비는 오늘날 공경찰의 인력과 예산을 능가하고 있으며, 미국 사회의 치안확보에 절대적인 기여를 하고 있다. 또한 미국의 민간경비산업은 해방 후 원조경제와 미군의 군납경비의 형태로 한국에 도입된 제도이기도 하다.

본 연구의 방법으로는 주로 국내외의 관련 저서 및 논문과 경비협회, 민간경비업체, 경찰청 등에서 수집한 각종 자료를 바탕으로 한 문헌연구를 택하였다. 우리나라에 있어서는 민간경비 분야의 역사가 일천한 까닭에 이 분야에 대한 학문적 연구실적이 그다지 축적되어 있지 않은 실정이다. 다행히 최근에 와서 민간경비에 대한 관심이 고조되면서 대학에 관련 학과가 개설되고, 저서와 논문들이 발표되고 있다. 이를 계기로 우리나라에서도 범죄예방에 대한 심층적 연구와 민간경비에 대한 활발한 연구가 활성화되기를 기대한다.

II. 경찰기능의 효율성과 경찰경비기능

1. 경찰의 기능과 경찰경비 기능

1) 경찰의 일반적 기능

근대 경찰의 경찰활동은 질서 유지와 법 집행이라는 양대 기능으로 출발한다. 그러나 국가관 내지는 국가이념이 근대의 입법국가(야경국가)에서 행정국가(복지국가)로 진전됨에 따라 종전의 양대 기능 위에 봉사기능과 행정기능이 부가되고 있다.¹⁾

1) 정진환, "주요국가간 경찰의 임무 및 치안상태의 비교연구," 「연구보고서」, 용인 : 치안연구소, 1998, 183쪽.

(1) 질서유지

경찰 임무를 이해하고 분석하는 데 대한 어려움은 상황을 처리하는 데 사용되는 수단들이 매우 다양하다는 것이다. Wilson은 체포가 질서유지 행동 중에서 하나의 선택이라고 언급하였다. 또한 질서유지는 법 집행에서 사용하는 수단 이외의 방법을 사용하는 것으로서, 지역주민의 안전과 만족감을 증진시키는 업무들이 포함된다.

Goldstein은 체포가 질서유지에 종종 사용되는 반면에 재량권에 따른 비체포 결정은 법 집행상황에서 흔하다고 하였다. 따라서 경찰이 법을 집행하는 상황과 질서를 유지하는 상황과 구분하는 것은 어렵다.²⁾

사실 이 구분은 상대적으로 중요하지 않다. Bittner가 지적하였듯이 경찰이 하는 일은 시민들이 누군가가 무엇인가를 해 줄 필요가 있는 상황에 개입하는 것이다(예를 들면 절도, 강도, 살인 등). 심각한 범죄의 경우 그 임무가 명백하다. 즉, 그 위반자를 체포하고 질서를 회복하는 것이다.

그러나 사람들이 위협적이고 불편하고 혼란을 불러일으킨다고 생각되는 상황에서는(예를 들면 교통사고, 이웃간의 분쟁, 대중들의 흥분 등) 그 임무가 분명치 않다. 경찰관의 임무는 이 분쟁이나 문제를 해결하고 질서를 유지할 어떤 개입을 선택하는 것이다.³⁾

(2) 법의 집행

두 번째 경찰의 기능은 법을 집행하는 것이다. 대부분의 경찰은 거의 모든 시간을 범법자, 특히 중범자를 체포하는 데 사용하고 있다. 그러나 몇몇의 연구결과에 의하면 사실상 대부분의 체포는 일부 극소수의 경찰관에 의하여 이루어진다.⁴⁾ 1967년 미국 대통령의 범죄위원회가 지적하였듯이 경찰의 범죄예방 능력에는 한계가 있다. 경찰의 범인 검거는 일반시민의 협조에 달려 있기 때문에 시민의 협조가 많은 인명 피해범 체포에는 재산범의 체포보다 성공적이라 할 수 있다. 경찰 자신은 절도와 주거 침입과 같은 재산범 예방에 자신이 있다고 생각하고 있으나 실제로 시민의 비협조로 별 성과를 거두지 못하고 있다.

경찰은 또한 교통을 정리하고 도로 규칙을 이행토록 하는 책임을 지고, 상당한 시간을 이것을 처리하는 데 보내고 있다. 또한 성도덕에 반하는 범죄, 즉 공연음란행위·추

2) Goldstein, H., *European Police System*, Montclair: Patterson Smith, 1977, p. 39.

3) Bittner, E., *The Functions of the Police In Modern Society*, Washington D. C.: National Institute of Mental Health, 1970, p. 192.

4) Hacker, *New York Times*, 1977, P. 25 ; 정진환, 1998, 앞의 논문, 1977, 184쪽.

행행위·윤락행위·간통행위 등과 성 문란을 조장하는 범죄 등을 다루고 있다. 경찰은 이에 적절한 행정적 법규를 제정하여 풍속을 해할 위험이 있는 영업에 대하여는 지도·감독하고, 기타 유해행위에 대해서는 예방적 조치를 취해야 한다.

(3) 사회봉사 임무

경찰의 세 번째 기능은 광범위한 사회봉사 임무이다.⁵⁾ 경찰의 봉사 임무는 집안 싸움이나 이웃간의 분쟁 조정, 소음이나 기타 시민들의 불편 시정, 가출자의 수배, 노약자 보호, 청소년 보호·지도, 행려병자의 처리, 재난에 대한 봉사 업무 등으로 대별할 수 있다.

봉사 업무는 범죄 가능성이 있는 문제를 예방한다는 특별한 의의가 있다. 이런 의미에서 더욱 효과적인 범죄 예방의 방법을 쉽게 발견할 수 없을 때 비록 성과는 보잘 것 없지만 범죄예방의 미봉책으로 사용할 수 있다.

(4) 행정적 기능

경찰의 행정적 기능은 주로 고물 영업, 전당포 영업, 신용조 사업, 특수물의 취급 등에 관한 인허가 사무와 관내의 일반 가정이나接客업소의 위생시설 검사, 단속영장 전달, 범죄에 관련된 사람의 출두서 작성 전달 등이라고 볼 수 있다.⁶⁾

여기서 말하는 고물 영업, 전당포 영업 등의 영업이란 보안경찰상 공안을 해할 우려가 있는 영업을 말하며, 경찰은 이러한 업소 등에서 야기되는 제반 위해를 경찰의 작용으로써 단속하게 된다.

2) 한국경찰의 기능과 경비기능

한국의 경찰은 전통적인 대륙법계의 국가경찰 체제이다. 경찰 조직은 경찰청을 정점으로 지역경찰 행정을 담당하는 특별지방 행정기관으로 13개 지방경찰청을 두고 있으며, 지방경찰청 소속하에 225개 경찰서를 설치하고 있고, 경찰서 산하에 3,219개의 파출소를 두고 있다. 이 밖에 경찰행정의 최고 심의·의결기구로서 행정자치부 산하에 경찰

5) 이상현, "경찰의 기능, 구조 및 통제에 관한 비교경찰학적 고찰," 「서재근 박사 화갑기념 논문집」, 서재근 박사 화갑기념 논문집발간위원회, 1989.

6) 정진환, 앞의 논문, 1998, 186 쪽.

위원회를 두고 있다.⁷⁾

한국 경찰의 기능은 '경찰법' 제3조 경찰의 임무에 5가지로 구분하여 명시하고 있다. 경찰법 제3조에 의하면 경찰은 국민의 생명·신체 및 재산의 보호, 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속, 기타 공공의 안녕과 질서의 유지로 규정하고 있다. 또한 경찰관직무집행법 제2조에서는 경찰의 직무 범위를 ① 범죄의 예방·진압 및 수사, ② 경비, 요인 경호 및 대간첩 작전의 수행, ③ 치안정보의 수집·작성 및 배포, ④ 교통의 단속과 위해 방지, ⑤ 기타 공공의 안녕과 질서의 유지로 규정하고 있다. 그리고 경찰공무원복무규정 제3조에서는 경찰사명을 경찰공무원은 국가와 민족을 위하여 충성과 봉사를 다하며, 국민의 생명 신체 및 재산을 보호하고, 공공의 안녕과 질서를 유지함을 규정하고 있다.

위에서 열거한 경찰의 다양한 기능을 정리하면 경찰의 기능은 ① 범죄의 예방, ② 범죄의 수사 및 범인의 검거, ③ 경비·요인 경호, ④ 대간첩 작전 수행, ⑤ 치안정보의 수집, ⑥ 교통질서 유지 및 단속, ⑦ 공공질서의 유지 등으로 정리할 수 있다.

그런데 경찰법 제3조의 내용을 중심으로 살펴보면, 진정한 의미의 경찰 임무에 속하는 항목은 '범죄의 예방·진압 및 수사'뿐이라는 사실에 유의할 필요가 있다. 국민의 생명·신체·재산의 보호와 공공의 안녕과 질서의 유지는 경찰활동의 목적에 해당되고, 나머지 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속은 앞의 목적을 달성하기 위한 수단 혹은 방법에 더 가깝다. 이 세 가지 수단의 관계를 따져보면, 범죄의 예방·진압 및 수사가 근간이고, 나머지 두 가지는 부수적 기능에 지나지 않는다. 치안정보의 수집은 범죄의 예방·진압 및 수사의 효율성을 높이기 위한 부수적 기능에 속하고, 교통의 단속 역시 과실범죄(교통법규 위반, 교통사고 유발)를 예방하는 것을 그 내용으로 한다는 점에서 범죄의 예방·진압 및 수사 활동의 일부일 따름이기 때문이다.⁸⁾

범죄의 예방·진압 및 수사는 국민의 생명·신체·재산의 보호와 공공의 안녕과 질서의 유지를 위한 주 기능인 셈이다. 이 중에서 범죄의 예방은 사전적·예방적 기능이고, 범죄의 진압 및 수사는 사후조치적·집행적 기능인 것이다.

따라서 사회치안지수의 향상을 위해서는 사전적·예방적 기능에 국가의 치안력을 집중해야 한다. 오늘날 범죄의 사전적·예방적 기능을 강화하기 위해서 선진 각국에서는 민간의 자원을 적극 활용하고 있다. 영국과 미국을 비롯한 선진 각국에서는 범죄예방에 있어서 민간의 자원인 민간경비산업(Private Security Industry)이 공경찰의 규모보다

7) 경찰청, 경찰백서, 서울: 경찰청, 1999, 233쪽.

8) 조병인, 현대사회와 범죄, 서울: 법문사, 1998, 167~168쪽.

더욱 활동영역을 넓히고 있다.

그러나 우리나라 경찰의 경우, 앞에서 지적한 5가지의 고유 기능 외에 행정 각 부처로부터의 협조의뢰 업무와 국가안보유관기관들로부터의 협조의뢰 및 지시업무 등의 비고유업무⁹⁾가 많아 경찰기능의 범위가 한정되어 있지 않을 뿐만 아니라 과중한 업무에 시달리고 있는 실정이다.

특히, 우리나라의 경찰은 북한과의 관계로 인한 국가적 특수상황과 경찰조직상 여건으로 인하여 외국의 경찰과는 달리 대간첩 작전·대공업무·중요시설 방호·해상경비·어선통제·항공기 보안·예비군무기고 관리 등의 특수업무가 주어져 있어 제한된 인력으로 순수 민생치안업무에 전념하기 어려운 실정이다. 이러한 이유로 한국의 경찰관 1인당 담당인구수는 다른나라에 비하여 현저하게 많은 편이다. 프랑스와 독일에 비하여는 2배 가량이나 되며, 미국과 비교해도 훨씬 많은 편이다.

참고로 주요 국가별 경찰관 1인당 국민수는 <표 1>과 같다.

9) 경찰에 대한 타 부처의 협조의뢰 업무는 다음과 같이 12개 부처 46종에 이르고 있다.

- 법무부 : 벌과금징수, 벌금미납자 소개수사, 미결수용실(대용감방) 운영 등 12건
- 국방부 : 징병검사대상행불자 소재수사, 군보석 및 형집행정지자의 관찰, 향토예비군 무기 탄약관리 등 9건
- 보건복지부 : 식품위생법위반 단속, 윤락여성의 선도보호 등 6건
- 건설교통부 : 도로법, 자동차관리법 위반 단속
- 재정경제부 : 소비자보호법상 위해정보보고기관 운영, 밀수사범 단속 등 6건
- 문화관광부 : 문화재보호관리, 무도장·노래연습장·만화대여업·소극장 신고 및 단속
- 행정자치부 : 행려사망자 및 병자의 처리
- 농림부 : 양곡관리법위반 단속, 축산물위생처리법 위반 단속 등 5건
- 환경부 : 공해사범 단속
- 산업자원부 : 계량법 위반 단속
- 교육부 : 사설강습소 단속
- 노동부 : 직업소개소 단속.

※ 자료: 경찰청, 「'98 국정감사 요구자료」, 서울 : 경찰청, 1988, 281~282쪽.

<표 1> 주요 국가별 경찰관 1인당 담당인구수

(단위:명)

구 분	일 본	프랑스	독 일	미 국	한 국
1인당 담당인구	547	252	313	418	515

※ 외국은 '97년 기준, 한국은 '98년 8월 현재.

※ 자료: 경찰청, 「'98. 국정감사 요구자료」, 서울: 경찰청, 1998, 419쪽.

이러한 여건하에서도 한국의 경찰은 치안의 제일선에 서서 국민들의 '삶의 질' 행상을 위하여 최선을 다하고 있다.

그러나 현대사회에 있어 급격한 변화의 소용돌이에서 파생되는 각종 범죄발생을 비롯한 다양한 치안수요의 증가는 필연적이며, 이에 대응하기 위한 경찰력 또한 무한정 늘리는 데에는 여러 가지 여건상 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 한정된 경찰력으로 날로 폭증하는 치안수요에 효율적으로 대응하고, 국민이 범죄로부터의 불안감에서 해방되기 위해서는 경찰의 기능에 대한 과감한 정책적 발상의 전환이 요구되어야만 하겠다. 즉, 경찰의 여러 가지 기능 중 민간단체에 이양시킬 수 있는 분야는 과감히 분리시켜 경찰은 점차 본연의 임무에만 충실할 수 있도록 그 업무를 축소시키는 것이 더욱 효율적이라는 것이다. 이윤추구의 기업성으로 대표되는 민간기업에서 경찰의 기능 중 어느 한 부분을 맡아 수행한다면 전문성과 효율성 양측면 모두 기대 이상의 성과를 얻을 수 있으리라 생각된다. 대표적인 예로 미국·일본 등의 국가에서는 이미 상당한 수준에 와 있고, 우리나라에서도 근래에 각광을 받기 시작한 경비업무의 민영화를 들 수 있겠다.

2. 효율성 및 민영화에 관한 이론적 고찰

(1) 효율성에 관한 이론적 고찰

1) 효율성의 개념

Wilson은 행정연구의 목적은 첫째 무엇을 정부가 적절하게 그리고 성공적으로 할 수 있는가를 찾고, 둘째 돈이나 에너지를 가능한 한 적게 들여서 이러한 일을 효율적으로 할 수 있는 방법을 연구하는 데 있다고 보았다.¹⁰⁾ Wilson 이후 지금까지 학자들이 사용

하고 있는 효율성(efficiency)의 의미를 살펴보면 매우 다양하지만, 다음과 같이 크게 다섯 가지로 분류할 수 있다.

첫째, 철학적 의미의 효율이라고 Waldo가 지칭한 것으로 힘이나 에너지라는 의미를 지닌다.¹¹⁾ 이런 의미에서 효율적이란 생산적 정책을 의미한다.

둘째, 투입에 대한 산출의 비 또는 비율을 의미한다. 이를 기계적, 기술적 또는 관리적 효율이라고도 지칭하며, 가장 빈번히 사용되는 효율성의 개념이다. 어떤 일을 달성하는데 소요되는 자원을 최소화하거나, 동일한 양의 자원으로 최대의 가치를 거두었다면 기계적 효율을 달성한 것이다. 이러한 의미의 효율을 측정하기 위해서는 투입과 산출의 비를 분석해야 한다. 이때 효율적이라는 의미는 일정한 투입비용이나 자원에 비하여 산출된 결과가 보다 많거나, 동일한 산출을 만드는데 투입되는 비용이나 자원이 상대적으로 적게 소요되는 것을 말한다. 기계적 효율을 측정하기 위해서는 투입과 산출이 어떤 형태로든 비교되거나 측정할 수 있어야만 한다.

셋째, 파레토 최적(pareto optimum)이 달성된 상태를 의미하는 배분적 또는 경제적 효율이다. 후생경제학의 개념인 파레토 최적은 다른 사람에게 손해를 끼치지 아니하고는 누구도 추가적인 이익을 기대할 수 없는 상태이다. 다시 말해, 사회 전체적으로 최적의 자원배분이 된 것을 의미한다. 기계적 효율이 투입 대 산출의 비를 의미하는 행정과정에 대한 개념인데 비해, 배분적 효율은 사회적 순이익(net social benefit)이 최대가 되는 사회전체의 자원배분의 상태에 관한 개념이다. 이는 수없이 많은 개인이 이익을 추구하며 경제행위를 하면 전체적으로 조화를 이루면서 생산과 교환이 이루어져서 더 이상 개선의 여지가 없는 상태인 파레토 최적에 도달한다는 것이다.

넷째, 기계적 효율에 대한 비판적 입장에서 조직구성원의 심리적 만족감이나 사회적 욕구 충족도에 관련된 사회적 효율성이다. 어떤 면에서는 이러한 의미의 효율성은 민주성의 이념으로 설명될 수도 있다. 즉, 기계적 효율성이 “누구를 위한 효율이냐”라는 목적의식이나 방향 감각을 결여한 개념이라면, 사회적 효율은 효율의 목적이나 방향성을 내포하고 있다는 말이다. 이러한 사회적 효율성 기준이 필요한 것은 기계적 효율이라는 측면에서 보면 우선 당장에는 효율적인 것 같지만 장기적인 면에서 오히려 비효율적일 수 있기 때문이다.

다섯째, X-효율 개념이다. 이는 조직구조를 바꾸거나, 조직 속의 개인에게 동기부여

10) Wilson, Woodrow(1887), The Study of Administration. Political Science Quarterly. 2(2), 1887, p. 209.

11) Waldo, Dwight, The Administration State. New York: The Ronald Press Co, 1948, p. 201.

를 하거나, 조직의 의사결정능력을 높이는 등의 방법으로 특정 조직의 생산성을 향상시키기 위한 제도적 능력을 말한다. 공식화된 계약이나 법규에 의거할 수 없는 어떤 요인에 의해 효율성이 증대되는 경우가 X-효율성이며, 반면에 규정을 엄격하게 준수하면서도 비효율성이 발생하는 경우가 X-비효율성이다.

X-비효율성은 다음의 세 경우에 발생한다. 첫째는 노동계약이 불완전해 개인이 조직의 공식적 목적이 아니라 개인의 목적을 추구하기 때문에 발생한다. 즉, 조직의 목적 자체가 명확하지 않고, 이 목적을 달성하기 위하여 어떤 노력이 필요한 것인지 불분명하며, 개인의 노동에 대한 계약 감시비용이 높게 발생한다. 둘째는 조직의 생산함수 또는 생산기술이 완전하게 파악되거나 알려져 있지 않을 때 발생한다. 셋째는 조직의 생산활동에 들어가는 모든 투입요소가 시장에서 거래되지 않거나, 비록 그것이 시장에서 거래된다고 할지라도 모든 조직에 동등한 조건으로 거래가 이루어지지 않을 때 나타난다.

2) 효율성의 한계

정책은 국민의 세금에 의해 운영되는 것이기 때문에 효율적이어야 한다는 점은 당연하다. 그러나 효율성은 좋은 정책이 되기 위한 필요조건이지 필요충분조건은 아니다. 왜냐하면 아무리 효율적인 정책이라 하더라도 다음과 같은 한계가 있기 때문이다.

첫째, 효율성은 그 자체가 정책이 구현해야 할 목적이 아니다. 효율성은 주어진 목적 안에서 투입자원과 행정성과와의 비율을 측정하는 것이다. 효율성에만 집착하다 보면 정책문제를 주어진 것으로 간주케 하여 정책분석·평가에 있어 매우 중요한 '문제의 정의 및 구조화 단계'를 생략하게끔 하고, 나아가 정책목적이 과연 정당하거나 바람직한 것인가에 논의를 저해한다. 다시 말해, 효율성은 주어진 정책목표 안에만 유용하기 때문에 이에 너무 집착하다 보면 그 정책을 통해 무엇을 달성하고자 하는 것인가 하는 점을 소홀히 하거나 잊어버리기 쉽다.

이런 점에서 Etzioni는 효과성과 '산출 한 단위의 생산에 투입된 자원의 양'에 의해 측정되는 생산성(productivity)의 관계를 <그림 1>과 같이 네 가지 유형으로 구분하여 설명하였다.¹²⁾

12) Etzioni, Amitai, A Comparative Analysis of Complex Organizations. New York : The Free Press, 1961.

<그림 1> 효과성과 생산성

		효 과 성	
		성 취	실 패
생산성	비용최소	I	II
	낭 비	III	IV

I은 효과성과 효율성이 모두 높은 경우인 반면, II는 효율적이지만 효과적이지 못한 경우이다. III은 비효율적이지만 목표는 잘 달성한 경우이며, IV는 효율적이지 못하면서 목표도 달성하지 못한 경우이다. 이러한 Etzioni의 설명은 비용 최소화에만 초점을 두어서는 안 되고 바람직한 결과 또는 산출에도 아울러 관심을 가져야 한다는 것을 강조한 것이라 하겠다. 즉, 비용이나 자원의 제약에 대한 고려 없이 목표만을 추구한다거나, 대안적 행동들의 다른 결과들에 대한 고려 없이 효율성만 추구하는 것은 성공적 정책이 될 수 없다.

둘째, 경제적 측면에만 초점을 두는 효율성 기준으로 보면, 정책과정에서 요구되는 민주적 절차나 정치적 비용은 비효율적 요인이 된다. 그러나 민주적이고 책임 있는 정책을 결정·집행하기 위해서는 복잡한 사무절차 및 관료적 행태, 복잡한 규칙 등과 같은 관료주의에 따르는 상당한 비용을 감수해야 하는 경우도 많다. 왜냐하면 국민에 대하여 책임을 져야 하는 정부는 시간이 걸리고 경제적 비용이 들더라도 정책과정에 많은 사람들을 참여시켜야 한다. 또한 정책결정자는 정책의 일관성이나 다른 정책과의 연관성을 고려해야 하고, 다양한 이익집단들의 의사를 종합·조정해야 하며, 정책의 장·단기적 효과에 대해서도 신중히 평가해야 하는데, 이러한 과정에는 비효율적 요인들이 포함된다.

셋째, 효율성을 측정하기 위해서는 정책과정의 투입자원, 산출 또는 성과가 측정가능하거나 화폐가치로 환산할 수 있어야 한다. 또한 정책과정이 일정한 단위로 분할되어져야만 측정이 가능하다. 그러나 실제에 있어서 정책과정을 분할하거나 투입 및 산출을 측정하기가 곤란한 경우가 많다. 때로는 효과성을 주민들의 만족도로 측정해야 하는 경우도 있는데, 이 경우 어떻게 주관적인 효용을 객관적으로 측정할 것인가? 삶의 질, 만족도, 복지 등과 같은 주관적 효용을 분석적 수준에서 개인 또는 사회의 효용으로 추정하는 방법도 있으나, 이도 논리적 타당성에 있어 한계가 있다.

3) 민영화에 관한 이론적 고찰

민영화(privatization)라는 단어는 1983년에 사전에 처음으로 나타나서 “사적 소유로 변화시키는 것”으로 좁게 정의되었다.¹³⁾ 그러나 이 단어는 이제 보다 넓은 의미를 획득하게 되었다. 물론 민영화라는 말은 과거부터 사용하여 왔으며, 실제 공공서비스의 민간 공급은 적은 규모나마 존재해 왔다. 그러나 민영화는 사회의 수요를 바라보는 새로운 방법이 되었을 뿐만 아니라, 사회의 제반 수요를 충족해 가는 과정에 있어서 정부의 역할을 재고려하는 새로운 방안을 상징하게 되었다.

Savas는 민영화란 활동이나 자산 소유에 있어서 정부의 역할을 줄이고 민간부문의 역할을 증대시키는 활동이라고 정의하였다.¹⁴⁾¹⁵⁾ 민영화를 반대하는 일부의 사람들은 민영화를 정부 규모를 축소해서 단지 적자 생존 및 가난한 사람들과 병든 사람들이 그들이 할 수 있는 대로 최선을 다해서 생활에 대처해 가도록 내버려두는 ‘가혹한 국가’로 회귀하고자 하는 요청으로 간주한다. 그러나 민영화가 적절히 적용된다면 소외된 사람들을 위하여 더 많은 것을 제공할 수도 있다.

민영화는 여러 가지 형태로 나타난다. 상수도 시설 또는 교도소를 운영하고, 건축하고 그리고 재원 조달을 위하여 민간기업과 계약을 하거나 도로 청소·가로수 가지치기 또는 선박을 수리하기 위하여 민간기업과 계약하는 것 등이 민영화의 형태이다. 노쇠하여 집안에만 있는 노인에게 음식물을 배달하기 위하여 또는 보호 감호소를 운영하기 위하여 비영리기관과 계약하는 것 역시 민영화의 한 형태이다. 가난한 사람들에게 식료품 구입권과 주거용 증서(housing vouchers)를 발부하는 것은 정부가 직접 운영하고 있는 농장 및 청과물상 그리고 공공주택 계획과는 아주 다른 민영화의 예들이다. 도시 거주자들이 그들 스스로 근린안전순찰대를 만들 때 민영화를 실천하는 것이고, 교외 거주자들이 자발적으로 소방요원으로 지원할 때도 마찬가지이다. 국가 소유의 항공사, 공장 또는 석탄광산을 매각하거나 비국유화하는 것이 민영화이다. 정부가 주택저당을 담보해주는 업무 또는 통근버스 운영 업무로부터 물러나서 시장 메카니즘이 그와 같은 서비스를 공급하도록 하는 것도 민영화이다.

13) Webster's New Collegiate Dictionary, 9th ed, Springfield, Mass.: Merriam, 1983, p. 936.

14) Savas, E.S., Privatization - The Key to Better Government, Chatham House Publishers, 1987, pp. 88~89.

15) 이와 유사하게 개념을 정의하고 있는 학자로서 G. Roth를 들 수 있다(Roth, *op. cit.*, p.2). 그리고 Cook와 Kirkpatrick은 민영화를 공공부문과 민간부문 사이의 균형을 변경시키기 위해 고안된 여러 정책 대안을 가리키는 것으로 이해하면서 공공부문에서 민간부문으로의 소유권 이전, 시장 잠입의 자유화(혹은 규제화) 및 서비스 생산의 민영화로 구별하고 있다.

민영화에는 다양한 압력이 존재하고 있다. 즉, 실용주의적, 이념적, 상업적 그리고 대중주의적 압력들이다. 실용주의는 단위 비용당 보다 높은 효과성을 지향하고 있기 때문에 비용-효과성 차원에서 보다 나은 정부를 목표로 한다. 이념적 접근은 사적 제도에 비하여 더 작은 역할을 수행한다는 차원에서의 보다 작은 정부를 지향하고 있다. 상업적인 측면에서는 정부의 지출 가운데 보다 많은 부분을 민간기업 쪽으로 흐르게 함으로써 보다 많은 거래를 가능하게 하는 것이다. 그리고 대중주의의 목표는 일반 시민들에게 보다 많은 권한을 부여함으로써 그들의 공통적인 수요를 충족시킬 수 있도록 하고, 반면에 대규모의 공적 관료제 및 사적 조직체의 권한을 줄임으로써 보다 나은 사회를 성취하는 것이다.

Ⅲ. 경찰경비수요와 경찰력의 한계

1. 경찰경비수요 실태

(1) 경비수요의 양적 증대

총범죄 발생량의 추이를 1970년도부터 1998년까지 아래 <표 2>에서 살펴 보면 1970년도 총범죄 발생 건수는 340,390건이었으나 1998년도에는 1,712,233건으로 28년 동안 5배 이상 증가율을 보여 전반적으로 양적 증가를 나타내고 있다. 총범죄를 형법범과 특별법범으로 나누어 발생 추이를 살펴보면 1970년도 형법범은 239,756건이고 특별법범은 100,634건이었으나 1998년도 형법범은 633,235건으로 증가하고 특별법범은 1,078,998건으로 각각 증가 현상을 보이고 있으나 특별법범이 형법범보다 증가속도가 훨씬 높은 것을 알 수 있다.

<표 2> 한국의 총범죄 발생추이

(단위 : 건, %)

연 도 \ 구 분		총범죄 발생 건수	형 법 범	특 별 범 범
1970		340,390(100)	239,756(70.4)	100,634(29.6)
1975		391,252(100)	308,760(78.9)	82,492(21.1)
1980		620,710(100)	410,461(66.1)	210,249(33.9)
1985		704,708(100)	539,116(67.8)	255,611(32.2)
1990		1,147,752(100)	628,837(54.8)	518,915(45.2)
1995		1,329,694(100)	497,352(37.4)	832,342(62.6)
1998		1,712,233(100)	633,235(37.0)	1,078,998(63.0)
증 가 율 (배)	1980/1970	1.8	1.7	2.1
	1990/1980	3.4	2.6	5.2
	1998/1990	1.5	1.0	2.1

* 자료 : 경찰청(1993 : 1999).

지난 28년간 범죄 발생의 양적 증가 추세를 감안하면 앞으로 범죄 발생은 계속적으로 증가될 것이 예상되며, 특히 형법범보다 특별법범의 발생비율이 상대적으로 높은 것으로 전망된다.

이와 같이 특별법범이 80년대 이후 계속적으로 늘어나는 이유는 1982년 1월 1일부터 교통사고로 인한 업무상 과실, 중과실 치사상죄 등이 특별법인 교통사고처리특별법으로 처리되기 때문이고, 또 다른 이유는 사회구조의 다양화로 수반되는 각종 반사회적 행위 등을 특별법으로 제정하여 규제하고 있기 때문인 것으로 이해된다.

(2) 경비수요의 질적 변화

2000년대는 우리 사회가 전반적으로 정보화되고 경제규모가 크게 늘어나면서 범죄의 질적 변화도 고전적인 단순한 재산범죄보다 고학력자들에 의한 지능화·전문화된 금융, 보험, 신용카드, 컴퓨터 등의 화이트칼라 범죄가 큰 비중을 차지할 것으로 전망되고 있다. 그리고 범죄의 행위, 방법 등에 있어서도 교통, 통신 등의 발달로 더욱 더 광역화, 기동화되면서 조직화, 집단화될 것으로 전망된다. 범죄자들의 특성도 전통적 가치관에

근거를 둔 사회의 건전한 의식보다는 물질문명이 빚어내는 개인주의, 이기주의 등으로 특히 청소년 계층의 사회규범, 준법정신 등의 약화와 도덕적 파탄 등으로 인하여 범죄가 더욱 연소화, 흉폭화되면서 계속적으로 늘어날 것으로 전망된다.

각종 통계수치와 함께 범죄의 질적 변화를 구체적으로 살펴보면, 첫째 2000년대에는 국민소득 수준의 향상과 높은 교육열 등으로 국민 개개인이 세계 어느 나라와 비교하여도 뒤지지 않을 만큼 높은 수준의 학력을 소지하게 되고, 아울러 범죄자들도 고등학력화되어 범죄수법이 지능화·전문화될 것으로 전망된다.

둘째, 교통과 통신의 발달로 2000년대에는 전국이 반나절 생활권으로 형성되어 범죄의 성향도 기동화, 광역화될 뿐만 아니라, 국가간에 있어서도 범죄의 국제화를 초래할 것으로 전망된다. 따라서 범죄발생 신고의 접수부터 수사 착수 그리고 범죄자 체포에 이르기까지 모든 수사체제가 관할구역을 초월한 광역수사체계와 조직 등이 요구될 것이다. 범죄의 국제화에 대처하기 위해서는 국제조사 능력을 갖춘 우수한 수사인력 확보가 요구될 것이다.

셋째, 아래 <표 3>에 나타나는 바와 같이 지난 30년 동안 중요 범죄(살인, 강도, 강간) 중에서 청소년이 차지하는 비율이 계속적으로 증가하고 있고 연소화 경향을 보이고 있다.

<표 3> 중요범죄의 청소년범죄 비율

(단위 : %)

구분 \ 연도	1970	1980	1990	1997
살 인	13.1	15.1	18.2	6.8
강 도	42.2	53.3	51.9	47.8
강 간	31.7	40.1	35.9	13.5

* 자료 : 대검찰청(1970; 1980; 1990). 법무연수원(1998).

넷째, 사회 전반적인 분야가 세계화 경향을 띄면서 범죄도 미국이나 일본의 조직범죄 등의 영향을 받아 범죄단체가 조직화하는 경향이 있다. 1998년 검거 결과를 통한 조직 폭력배 활동양상을 보면 그간의 집중적인 단속에도 불구하고 유흥업소를 상대로 한 폭력배들의 금품갈취 행위가 근절되지 않고 있으며, 일부 신흥조직의 경우 조직원 채용 등 기존의 방법이 아닌 업소 영업권의 지분 갈취 등 고정적인 수입의 확보를 기도하기도 한 것으로 드러났다.¹⁶⁾

다섯째, 현재 범죄의 특징 중의 하나가 재범율이 계속적으로 상승한다는 점이다. 1970년부터 1998년까지 지난 30년 동안 중요 범죄자의 초범, 재범 비율을 살펴보면, 초범율은 1970년부터 1999년까지 87%에서 44.1%로 감소한 반면 재범율은 같은 기간에 13%에서 55.9%로 대폭 증가하였다. 2000년대에는 산업구조의 복잡화, 빈부격차의 심화, 전과자들의 출소 후 급변하는 사회의 부적응 등으로 전과자들의 재범율은 계속적으로 높아질 것으로 예상된다.

끝으로 민주화와 지방자치제 도입 등에 따른 계층간, 지역간의 이해관계 등으로 인한 집단이기주의가 늘어나면서 불법적인 집단의 시위나 행동이 계속적으로 증가할 것으로 예상된다. 70년대와 80년대의 시위는 주로 학원사태나 노사분규였으나 90년대에 들어와서는 민원성 시위가 급증하고 있다. 2000년대에는 정치적 민주화에 힘입어 각 집단의 욕구가 더 한층 분출될 것이며, 아울러 집단이기주의에 편승한 불법적 집단행동 및 시위가 계속적으로 증가할 것으로 예상된다.

2. 경찰력의 한계

범죄의 예방과 진압 및 수사를 주 기능으로 하고 있는 경찰은 국가 공권력의 최일선에서 범죄와의 전쟁을 치루고 있다. 그러나 경찰은 급속한 치안환경의 변화에 새로운 치안수요의 증가, 인력의 부족, 열악한 근무환경 및 '지역 이기주의' 심화에 위한 새로운 유형의 민원성 시위의 빈발, 타 기관의 다양한 협조의뢰 업무 등의 제약요소로 인하여 이미 그 한계를 드러내고 있다.

2000년대에는 국내외 치안환경의 변화에 따라 치안수요의 양적 증대는 인구의 증가, 자동차 보급의 확대에 따른 교통사고, 민주화에 따른 국민욕구 증대, 기타 여러 가지 요인들에 의해 계속적으로 이루어질 것으로 예상된다.

그리고 이들 범죄들의 질적 변화도 앞에서 언급한 바와 같이 고학력화에 따른 범죄의 지능화와 전문화, 교통·통신의 발달에 따른 청소년 범죄의 증가, 국제화와 구미 선진국형 범죄의 유입에 따른 범죄의 조직화, 집단화 그리고 전과자는 급변하는 사회 변화에 적응하지 못하여 재범화하는 등 범죄의 질적 변화가 2000년대까지 계속적으로 이루어질 것으로 전망된다. 따라서 2000년대에는 이와 같은 국내외 치안환경의 변화에 따른 치안수요의 양적 증대와 범죄의 질적 변화에 따른 치안의 확보방안이 강구되어야 할 것이다.

16) 법무연수원, 「범죄백서」 서울 : 법무연수원, 1998, 23쪽.

한국과 같은 과정을 이미 겪은 선진국에서도 국민들의 세금으로 경찰력을 증강하고 장비를 현대화하며 모든 경찰인력을 전문화시켜 나가면 자연히 범죄는 감소될 것으로 예상하였으나, 오히려 범죄는 해마다 늘어만 가고 과중한 세금으로 인하여 국민들의 정부에 대한 불신만 높아져 갔다. 따라서 국민의 세금으로 경찰력을 증강하는 데 한계가 있다는 것을 인식하고, 정부와 국민이 함께 범죄에 대응하는 총체적 범죄예방 체도를 구축하게 되었다. 이와 같은 범죄예방 체도의 필요성을 미국은 1900년 초, 일본은 1960년 초에 각각 인식하고 민간경비의 육성을 본격적으로 시작하여 지금은 공경비인 경찰력을 훨씬 능가하는 수준으로 성장하였다.

오늘날 선진국에서는 범죄예방은 민간경비가 전담하고 범죄의 수사 및 범인의 체포는 경찰이 전담하는 형식의 이원적 구조로 치안 확보의 역할 분담이 자연스럽게 이루어지고 있다. 즉, 공권력을 집행하는 범죄 대응은 공경비인 경찰이 담당하고 범죄예방과 같은 예방적 임무는 민간경비가 맡아 수행하고 유기적인 상호 협력 체제를 구축하면서 국민의 생명·신체·재산의 보호 등과 같은 민·관 합동의 총체적 치안의 확보방안을 강구하고 있다.

IV. 경찰경비기능의 민영화 방안

1. 경찰경비기능의 민영화 사례

(1) 미국의 사례

치안은 대표적인 공공재이고 정부에게 맡겨진 가장 기본적인 책임이다. 그러나 최근 다양한 치안수요에 대응하기 위하여 치안부문에서도 민영화 대안이 나타나고 있다.

기본적으로 자기자신의 보호에 대한 일차적인 책임은 자신에게 있다. 즉, 가정과 기업체는 자물쇠, 창살, 문, 금고 그리고 도난경보기 등 개별적인 보호조치를 취한다. 그러나 공공안전의 근간은 조직화된 치안력이다.¹⁷⁾

치안력은 공적일 수도 있고, 사적일 수도 있다. 지역사회를 순찰하는 전통적인 경찰관서가 공적 치안조직이다. 공적 치안조직은 정부간 계약을 통하여 인근 지역사회에도 경비서비스를 제공한다. 미국의 카운티 경찰과 보안관은 흔히 정부간 계약을 통하여 그

17) 박종화, 민영화의 길, 서울: 한마음사, 1994, 260쪽.

들의 경비서비스를 판매한다. 개인, 민간기업체 그리고 정부는 중요 건물이나 재산을 보호하기 위하여 민간기업체를 고용한다. 근린협업체들과 지방정부들도 도로 순찰이나 대부분의 경찰기능 수행을 의뢰하기 위하여 민간기업체를 고용하고 있다.¹⁸⁾

경찰 경비서비스에 대한 정부간 계약은 서비스 생산 기관들간에 경쟁원리의 도입을 유발하였다. 계약을 통하여 경비서비스를 공급하는 미국의 도시 카운티 보안관서들은 계약운영이 없는 기관들보다 훨씬 더 능률적인 것으로 판명되었다.¹⁹⁾

순수 민간경비산업의 경우는 민간 보안산업의 발달에 힘입어 그 종사인원이 공적인 법집행 공무원수를 초과하고 있다. 2000년도 기준 민간경비 종사자의 수는 190만명인데 비해, 경찰인력은 70만명에 불과하다.²⁰⁾ 그리고 2000년도 민간경비 지출예산규모는 1,030억 달러인데 비해, 경찰의 지출예산은 440억 달러에 이르고 있다. 그리고 정부기관들이 그들의 경비서비스를 위해 민간 경비업체에게 약 33억 달러를 지불하였다.²¹⁾

일반적으로 민간경비는 부유한 사람들이 주로 이용하는 것으로 알려져 있으나, 중산층 지역에도 수요가 늘고 있다. 중산층 지역의 상점들은 민간경비업체에서 24시간 순찰 서비스를 제공하는 대가로 매년 150달러까지 지불한다.²²⁾ 뉴욕시 주민들에 대한 한 조사는 69%의 사람들이 민간경비업체에 돈을 지불하고 있거나 또는 매년 120달러까지는 민간경비업체에 지불할 것이라고 말한다. 반면에 단지 59%가 도보 순찰을 하는 경찰관수의 확대가 범죄를 크게 줄이는데 도움이 될 것이라고 믿었다.²³⁾

미국의 자치단체 중에는 그들 경찰업무의 전부를 민간경비업체와 계약하고 있는 곳도 있다. 오하이오주의 Reminderville시가 대표적인 예이다. Reminderville시는 Cleveland시와 Akron시 사이에 위치하고 있는 인구 2천명의 소도시이다. Reminderville시에 계약경비 서비스를 제공하고 있던 카운티 보안관이 그 서비스 가격을 한 해에 18만 달러로 올림

18) The typology employing these concepts draws heavily on Vincent and Elinor Ostrom, "Public Goods and Public Choices," in *Alternatives for Delivering Public Services*, ed. E.S. Savas, Boulder, Colo. : Westview, 1977, pp. 7~14.

19) A.A. Alchian and R.A. Kessel, "Competition, Monopoly and the Pursuit of Money," in *Aspects of Labor Economics*, ed. National Bureau of Economic Research, Princeton : Princeton University Press, 1962.

20) Hallcrest Report(1990); 이윤근, *민간경비론*, 서울 : 육서당, 1999, 19쪽.

21) L. DeAlessi, "The Economics of Property Rights : A Review of the Evidence." *Research in Law and Economics* 2, 1980.

22) S. Fred Singer, "Free-for-All Fishing Depletes Stock," *Wall Street Journal*, 10 October 1985.

23) Stuart M. Butler, *Privatizing Federal Spending : A Strategy to Reduce the Deficit*, New York : Universe Books, 1985, pp. 82~91.

으로써 Reminderville시는 계약대상을 바꿔서 민간경비업체와 계약을 체결하였다. 그 민간경비업체는 절반의 비용으로 두 배나 많은 순찰차를 제공하고, 그리고 긴급호출서비스에 이전의 보안관은 45분이 걸렸는데 비하여 6분 내에 응답을 하였다.²⁴⁾

(2) 한국의 사례

한국은 순수민간경비업체와 준공적인 성격의 청원경찰이 공경찰의 치안업무를 보조하고 있다. 한국은 미국과 같이 공경찰이 계약을 통하여 경비서비스를 판매하거나 자치단체간에 경비서비스를 판매하는 사례가 없다.

한국에서 치안활동에 민간경비가 참여하게 된 시기는 1960년대 초부터라고 할 수 있다. 본격적인 민간경비 산업의 발달은 1976년 ‘용역경비업법’이 제정되고 1980년대 초 일본의 기술과 자본이 도입되면서부터 성장을 하기 시작하였다. 그 후 1986년 아시안게임과 1988년 서울올림픽 경기, 그리고 1993년 대전엑스포의 경비를 민간경비 업체에서 경찰과 합동으로 담당하면서 매년 급성장을 하기 시작하였다.²⁵⁾

민간경비의 역할은 경제적 발전과 더불어 인간의 안전 욕구가 다양해지면서 그 범위가 점점 광범위해지고 있어 그 역할은 한정된 분야라고 할 수는 없으나, 경비업법 제2조에서는 경비업을 시설경비 업무, 호송경비 업무, 신변보호 업무의 전부 또는 일부를 도급받아 행하는 영업을 말한다라고 정의하고 있다.

용역경비업법이 제정된 1976년 이후 현재에 이르기까지 약 24년 동안 민간경비업체 및 경비원의 수는 비약적인 증가를 가져왔다.

<표 4> 민간경비의 연도별 현황

(단위: 명, 개)

연도 구분	1978	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999.6
경비원수	4,282	4,725	7,148	21,557	38,164	41,707	70,235	60,884	70,268
경비업체수	10	13	55	252	833	1,020	1,140	1,408	1,542

* 자료 : 한국경비협회 내부자료(1999).

24) William Vickrey, "Optimization of Traffic and Facilities," Journal of Transport Economics and Policy 1, no. 2, 1967, pp. 123~136.

25) 서진석, "치안환경 변화에 따른 경찰과 민간경비의 역할분담에 관한 연구," 경원대학교 대학원 박사학위 논문, 1999, 88쪽.

민간경비업체의 지역별 현황은 아래 <표 5>와 같다. 표에 의하면 50% 이상이 서울에 집중되어 있어 지역적 편중성이 심하게 나타나고 있는 것을 볼 수 있다. 지역화·분권화에 따른 치안수요에 대응하기 위해서는 지역의 특성에 맞는 경비상품을 다양하게 개발할 필요가 있다.

<표 5> 민간경비업체 시도별 현황

구 분	계	시 도 별						
		서울	부산	대구	인천	울산	경기	강원
업체수	1,542	777	141	99	61	19	128	19
시설수	10,917	5,856	1,008	674	493	162	867	71
경비원수	70,268	46,852	5,048	3,166	1,697	647	4,320	260

구분	시 도 별						
	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
업체수	28	89	23	73	27	53	5
시설수	83	689	151	471	174	195	23
경비원수	407	3,182	749	1,886	753	1,205	94

* 자료 : 한국경비협회 내부자료(1999).

<표 6>은 민간경비업체의 경비시설별 현황이다. 표에 의하면 국가기관을 포함하여 다양한 시설물을 대상으로 방법활동을 수행하고 있다.

<표 6> 민간경비업체의 경비시설별 현황

구 분	시 설 수							
	학 교	공 항	항 만	빌 딩	주 택	백화점	정유시설	기 타
시 설 수	109	9	24	2,078	829	452	107	1,329
경비원수	1003	263	241	15,890	6,919	2,790	184	3,794

구 분	시 설 수						
	계	국가기관	외국기관	국영기업체	산업시설	금융기관	언론기관
시 설 수	10,917	59	60	87	4,213	1,501	60
경비원수	70,268	462	2,086	935	29,495	5,694	510

* 자료 : 한국경비협회 내부자료(1999).

<표 7>은 기계경비 가입자 현황이다. 기계경비는 범죄 발생시 긴박한 상황이거나, 불안·공포·부채 등으로 인하여 112 전화신고를 할 수 없을 때를 대비해 자동으로 신속히 신고할 수 있는 첨단 방법기기로서 전자·기계산업의 발달에 따라 최근 그 수요가 크게 확대되고 있다. 금융기관 등 현금다액 취급업소에는 대부분 CCTV 등 「무인기계 경비시스템」을 설치하고 있다.

<표 7> 기계경비 가입자 현황

업 체 수	가 입 자 수									대 처 요원 수	순찰 차량 수
	계	산업 시설	금융 기관	빌딩	국가 기관	백화점 및 귀금속상가	주택	외국 기관	기타		
83	263,836	39,064	29,497	10,289	14,756	37,807	29,813	170	102,440	3,363	1,483

* 자료 : 한국경비협회 내부자료(1999).

청원경찰법 제2조에 의하면 청원경찰은 국가기관 또는 공공단체와 그 관할의 중요 시설 또는 사업장, 국내주재 외국기관, 기타 행정자치부령으로 정하는 중요시설, 사업장, 또는 장소 등의 장이나 시설사업장의 경영자가 소요 경비를 부담할 것을 조건으로 경찰관의 배치를 신청하는 경우에 그 시설 또는 사업장 등의 경비를 담당하게 하려고 배치하는 경찰을 말한다. 청원경찰은 1960년대부터 안보의 목적으로 전국 각지의 국가 중요 시설에 대한 무장공비, 불순분자 등의 침투 및 파괴공작에 대비하기 위해 1962년 4월 3일 법률 제1049호로 제정된 청원경찰법에 근거하여 제도화되었다.

청원경찰은 1960년대 경제개발 5개년 계획의 시작으로 전국 각지에 국가의 중요한 산업시설이 건설되면서 북한의 무장공비로부터 중요시설을 보호하기 위한 국가 안보

적 목적으로 제도화되었다. 청원경찰은 민간경비와는 성격에 차이가 있다. 민간경비는 순수 민간인의 자격으로 일반시민과 같은 법적 권한을 갖고 경비업무에 임하는데 비하여, 청원경찰은 민간인의 신분이나 경비구역 내에서는 총기 소지가 가능하고 경찰관직무집행법에 의한 경찰관의 직무를 행한다.

최근에 청원경찰은 초창기의 국가 안보적 목적이 흐려지고 비용과 책임이 더 강한 민간경비와 업무가 유사해지면서 제도의 존폐 위기에 놓여 있다. 청원경찰은 1978년 1,474개 시설에 10,302명이 근무하였으나, 1998년 말 현재 3,767개 국가시설, 국영시설, 개인시설 등에 26,314명이 경비업무를 수행하고 있다.

<표 8> 청원경찰의 시설 및 인원 현황

연 도	합 계		국가시설		국영시설		개인시설	
	시 설	인 원	시 설	인 원	시 설	인 원	시 설	인 원
1978	1,474	10,302	596	4,382	325	2,874	553	3,046
1980	2,488	15,168	788	6,218	598	3,916	1,102	5,034
1985	3,873	23,565	812	7,463	1,097	7,152	1,964	8,950
1992	6,226	32,977	1,175	12,288	1,901	8,736	3,150	11,953
1993	6,539	33,689	1,303	13,180	1,904	8,519	3,332	11,990
1994	5,672	30,976	1,274	13,196	1,709	8,029	2,689	9,751
1995	5,360	30,243	1,309	13,827	1,476	7,322	2,575	9,094
1996	5,346	30,310	1,300	13,737	1,415	7,318	2,631	9,255
1997	5,129	30,632	1,363	14,085	1,122	7,342	2,644	9,205
1998	3,767	26,314	1,429	13,200	847	6,282	1,491	6,832

* 자료 : 한국경비협회 내부자료(1999).

2. 경찰경비기능의 민영화 방안

1) 경찰경비기능의 민영화 방향

한국은 조선시대 유교문화의 영향으로 국가를 가족이 확대된 영역으로 보았기 때문에 국가와 국민의 관계를 밀접하게 보았으며, 또한 갑오개혁 이후 독일식 대륙법계의 경찰제도를 채택해 온 이래 개인의 안전에 대한 국가의존성이 강한 특징을 보이고 있

다. 물론 해방 이후 미군정 시대에 영·미법계의 경찰제도를 부분적으로 시행하려던 시도가 있었으나, 정부수립 이후 일관되게 대륙법계의 국가경찰제도를 고수하고 있다.

따라서 국가에 의한 공권력은 사회치안을 담당하는 유일한 주체로 존재해 왔으며, 관료제의 발달에 따라 국가권력을 뒷받침하는 집단으로 성장하였다. 정부수립 후 한국경찰은 관료주의화가 심화되면서 정치권력과 밀접한 관련을 맺게 되면서 시국치안의 주체로 퇴색하기 시작하였다. 1990년대에 들어서면서 치안수요의 증가와 민주화의 요구로 본래의 모습을 찾게 된 경찰은 관료적 경직성으로 인하여 변화하는 치안환경에 능동적으로 대응하지 못하고 있다.

한편, 국가 공권력만이 유일한 치안기구로 여겨오던 한국에 미군정의 영향으로 1960년대 초 처음으로 민간에 의한 용역경비제도가 소개되었다. 1962년 청원경찰법이 제정되고, 1976년 용역경비업법이 제정되면서 한국에서도 민간에 의한 치안활동이 제도화되기 시작하였다.

그러나 민간에 의한 치안조직은 국가의존성에 길들여진 한국적 토양에 뿌리를 내리기에는 한계가 있었다. 더구나 주민들의 자구사상에 근거하여 형성된 영·미의 경우와는 달리 미군정의 필요와 정부차원의 필요성에 의해 도입된 민간치안기구는 국민들의 일상에까지 침투하기에 생애적 한계가 있을 수밖에 없었다.

1980년대 이후부터 치안수요의 급증과 경찰력의 한계와 더불어 소득수준의 향상은 민간의 치안기구가 성장할 수 있는 여건을 마련해 주었다. 1990년대에 들어서면서 민간 치안기구는 급속한 성장을 거듭하여 오늘날에는 경찰에 버금가는 사회치안의 한 부분을 담당하기에 이르렀다.

최근에 들어 사회환경의 변화속도가 빠르게 진행되면서 치안수요는 이전에 볼 수 없었던 다양성을 띠게 되었다. 경찰은 이러한 변화에 기민하게 대응하기보다는 관료주의적 한계를 드러낼 뿐 조직환경에 대한 탄력성을 갖추지 못하였다. 국민들은 이러한 경찰의 조직행태에 불신을 보내며, 기업의 형태를 갖춘 민간의 전문치안기구에 고급화 된 치안서비스를 요구하게 되었다.²⁶⁾

2) 경찰경비기능의 민영화 촉진 방안

세계 각국은 개방화·자유화의 추세 속에 무한경쟁시대를 맞이하고 있다. 각 나라들은 국가경쟁력을 높이고 국민에게 최선의 서비스를 제공하기 위하여 정치·행정개혁을

26) 서진석, 앞의 논문, 1999, 205~206쪽.

추진하고 있다. 선진국을 포함한 대부분의 국가들이 이를 개혁적 차원에서 효율성 중심으로 추진하고 있다는 점에서 공통성을 지니고 있다. 전통적으로 국가의 사회적 책임을 강조하던 유럽에서도 규제완화, 민영화, 민간위탁, 재정지출감축 등을 통해 정부영역을 축소하고 민간영역을 확대하고자 하는 노력이 곳곳에서 나타나고 있다.

한국사회도 현재의 경제난국을 타개하고 국가경쟁력을 높여야 하며, 또한 점증하는 국민들의 요구 속에서 국민생활의 질을 개선해야 하는 과업에 직면해 있다. 특히, 한국은 해방 후 급속히 진행된 산업화·도시화, 그리고 권위주의적 시대상황에서 문민·자유·개방시대 상황으로 전환되면서 필연적으로 나타나는 각종 범죄로부터 국민을 어떻게 보호할 것인가의 사회문제를 현안과제로 갖게 되었다.

근대경찰제도가 도입된 이래 대륙법계의 경찰제도를 채택해 온 우리나라의 경우 대체로 이와 같은 사회문제는 강한 경찰력, 법집행력의 강화로 대응하였고, 이 대응구조의 효과성은 대체로 국민의 경찰에 대한 신뢰와 사회적 지지형태에서 찾았다.

그러나 작고 강한 정부를 지향하는 세계적 추세 속에 경비수요의 증가에 비례하여 무한정 경찰력을 강화하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 날로 늘어나는 각종 범죄로부터 국민들을 안전하게 보호하기 위해서는 경비활동에 대한 새로운 방안이 모색되어야 한다. 범죄는 국민의 안전과 직결되고 삶의 질을 평가하는 주요한 기준이 되고 있기 때문이다.

그러기 위해서는 먼저 치안활동에 대한 새로운 개념정립이 필요하다. 즉, 치안활동의 개념을 사회통제수단으로의 개념으로 확대해야 한다. 치안활동의 주체에 있어 국가의 전유물로 생각하던 기존의 사고에서 탈피하여 공공부문과 민간부문, 그리고 자원봉사까지 포함한 전 사회적인 총체적 집단대응을 포함한다. 치안활동의 영역에 있어서도 공적인 영역과 사적인 영역뿐만 아니라 새롭게 조망되고 있는 혼성적 영역에 대한 치안활동의 영역도 함께 고려해야 한다.²⁷⁾

둘째, 효율을 추구하여야 한다. 경찰은 현재 수행하고 있는 업무 중에서 공공성이 약한 것과 예방적 보조적인 것은 과감하게 민간위탁하거나 민영화하여야 한다. 또한 경찰이 불필요하게 규제하고 있는 분야에 관한 경찰의 영역을 축소하여야 하고, 새로운 규제에 관한 한 그 정당성의 근거를 규제자가 입증하여야 한다.

셋째, 경비서비스의 형평성과 능률성의 조화 문제이다. 이는 경찰경비서비스의 민영화에 있어 가장 중요한 이념이 될 수 있다. 경찰은 국가공권력을 기반으로 일반국민을 대상으로 폭넓은 경비서비스를 제공한다. 반면에 민간경비는 한정된 구역 내에서 의뢰

27) 서진석, 앞의 논문, 1999, 206~208쪽.

자로부터 위임된 관리권의 범위 내에서 전문화된 경비서비스를 제공한다. 따라서 경찰은 경비서비스의 공평한 분배, 즉 형평성의 확보를 위해 역할의 중요성을 인정받아야 한다. 아울러 민간경비는 전문화·과학화를 기반으로 한 치안서비스의 능률성을 확보할 수 있는 제도적 장점을 지니고 있다.

V. 결 론

우리 사회는 1960년대부터 추진된 급속한 산업화, 도시화에 따른 사회 병리현상으로 인하여 각종 강력범죄의 발생율이 날로 증가하고 있다. 이제 국민들은 때와 장소의 구분 없이 빈발하는 범죄로부터 항상 위협을 느끼며 불안한 생활을 영위하고 있다. 치안의 최일선에서 국민들의 안전을 돌보아야 할 경찰은 부족한 인력과 열악한 근무여건하에서 효율적으로 대처하지 못하고 있다. 그렇다고 부족한 경찰인력을 보충하기 위하여 무한정 인력의 충원을 하기에는 국가예산을 비롯한 여러 가지 이유로 한계가 있을 수밖에 없다.

본 논문에서는 날로 증가하는 경찰경비의 수요에 대응할 수 있는 대안으로 경찰경비기능의 민영화를 제시하였다. 구체적 실현방안으로는 경찰의 기능에 대한 과감한 정책적 발상의 전환을 요구하여, 경찰의 여러 가지 기능 중 민간단체에 이양할 수 있는 부분은 과감히 민영화하여 경찰은 본연의 임무수행에 전념할 수 있도록 하자는 것이다. 그럼으로써 경찰의 기능은 더욱 효율화를 기할 수 있게 되고 경찰로부터 경비기능을 이관받은 민간경비는 더욱 전문화·과학화를 추진하여 국민들에게 양질의 경비서비스를 제공하는 것이다.

그리고 자치경찰의 실시를 앞두고 있는 시점에서 자치단체의 재정부담을 줄이면서 지역주민들에게는 양질의 경비서비스를 제공하기 위한 방안으로, 미국의 사례와 같이 자치단체간 혹은 자치단체와 민간경비업체간 계약에 의한 경비서비스의 제공도 이 시점에서 적극적으로 검토할 필요가 있다고 사료된다.

새로운 21세기에 들어서면서 20세기 말부터 나타나기 시작한 사회변화의 양상은 인류가 이제까지 겪어보지 못하였던 다양한 현상과 함께 변화의 속도도 매우 빠르게 전개되고 있다. 사회의 치안환경도 이러한 변화의 영향으로 인하여 다양하고 새로운 치안수요를 창출하고 있다. 따라서 이제는 관료제적 조직체계를 가진 경찰에게만 사회치안의 책임을 맡길 수가 없는 상황이 되고 있다. 사회안전의 문제는 국가 내의 모든 자원을 동원하여 총체적으로 대응하는 길만이 범죄로부터 국민들을 보호하여 국민들의 '삶의 질'을 향상시킬 수 있는 것이다.

參 考 文 獻

▣ 국내문헌

1) 단행본

- 강형기, 「관의 논리 민의 논리」, 서울 : 비봉출판사, 1998.
- 경찰고시편집부, 「청원경찰교본」, 서울 : 정문출판사, 1992.
- 경찰대학, 「경찰경비론」, 용인: 경찰대학., 1998
- 경찰청, 「경찰백서」, 서울 : 경찰청, 1996 ~ 1999.
- 김형렬, 「정책학」, 서울 : 법문사, 1993.
- 남승길, 「경찰작용법에 관한 연구」, 서울 : 치안연구소, 1995.
- 박병식, 「민간경비론」, 서울 : 법률출판사, 1996.
- _____, 「용역경비업법」, 서울 : 법률출판사, 1996.
- 박병식·이백철, 「미국의 형사사법제도」, 서울 : 경기대학교, 1998.
- 박종화 역, 「민영화의 길」, 서울 : 한마음사 1998.
- 법무부, 「각국의 사법경찰제도」, 법무자료 제98집, 서울 : 법무부, 1988.
- 법무연수원, 「범죄백서」, 서울 : 법무연수원, 1933 ~ 1998.
- 이상안, 「범죄경제학」, 서울 : 박영사, 1991.
- _____, 「신경찰행정학」, 서울 : 대한문화사, 1995.
- 이윤근, 「사회안전관리론」, 서울 : 동국대학교 행정대학원, 1997.
- _____, 「민간경비론」, 서울 : 육서당, 1999.
- 정진환, 「미국경찰론」, 서울 : 양영각, 1994.
- _____, 「정해용역경비업법」, 서울 : 학문사, 1996.
- _____, 「경찰행정론」, 서울 : 대영문화사, 1998.
- _____, 「비교경찰제도론」, 서울 : 학문사, 1998.
- 정충식, 「멀티미디어시대의 행정」, 서울 : 나남출판, 1999.
- 조병인, 「현대사회와 범죄」, 서울 : 법문사, 1998.
- 통계청, 「한국의 사회지표」, 서울 : 통계청, 1998.

총무처직무분석기획단(1997), 「신정부혁신론」, 서울 : 총무처직무분석기획단, 1997.

치안본부, 「외국경찰제도」, 서울 : 치안본부, 1988.

한국경비협회, 「한국경비협회 20년사」, 서울 : 한국경비협회, 1998.

2) 논 문

강길훈, 「한국민간경비 교육훈련체제에 관한 연구」, 박사학위논문, 상지대학교 대학원, 1998.

김문성, 21세기 사회 특성과 행정의 방향, 경원대학교 사회과학연구소 「사회과학 연구」, 제5집, 1998.

박병식, 안전교육에 있어서의 “안전”개념에 관한 고찰, 「안전교육학회지」, 창간호, 안전교육학회, 1996.

주희중, 현장치안활동의 강화를 위한 개선방안, 「여의도정책논단」, 봄호, 여의도연구소, 1997.

_____, 기계경비업 관련입법의 필요성과 시안, 「용인대학교 논문집」, 제15집, 용인대학교, 1998.

삼성경제연구소, 21세기 범죄와 대응방향, 「치안정책연구」, 제6호, 치안연구소, 1996.

서진석, “치안환경 변화에 따른 경찰과 민간경비의 역할분담에 관한 연구,”

경원대학교 대학원 박사학위 논문, 1999.

이백철 외 3인, 민간방법역량 강화를 위한 사경비제도 발전 방안, 「치안논총」, 제11집, 경찰대학 치안연구소, 1995.

이상안 외, 범죄의 사회비용에 관한 연구, 「논문집」, 제16집, 경찰대학, 1996.

이상현, “경찰의 기능, 구조 및 통제에 관한 비교경찰학적 고찰,” 「서재근 박사 화갑기념 논문집」, 서재근 박사 화갑기념 논문집발간위원회, 1989.

이윤근, 한국민간경비 발전방안에 관한 조사연구, 박사학위논문, 동국대학교, 1989.

_____, 2000년대 민간경비의 전망과 경찰과 민간경비의 협력강화 방안에 관한 연구, 동국대학교, 「동국논집」, 1994.

_____, 각국 민간경비산업의 발달과정과 향후전망, 「논문집」, 한국경호경비학회, 1997.

이황우, 경찰정신사와 경찰상 정립, 경찰창립 50주년과 경찰의 좌표, 「치안정책세미나 논문집」, 치안연구소, 1995.

정진환, 한국경찰교육제도 발달에 관한 연구, 박사학위논문, 건국대대학원, 1979.

- _____, 영국의 경찰제도, 「치안문제」, 10월호, 치안연구소, 1980.
- _____, 대륙법계 국가의 경찰제도 연구, 「논문집」, 제11집, 인천대학교, 1987.
- _____, 영미법계 국가의 경찰제도연구, 「논문집」, 제11집, 인천대학교, 1988.
- _____, 미국경찰의 조직과 관리에 관한 연구, 「서재근 박사 화갑기념 논문집」, 서재근 박사 화갑기념 논문집 발간위원회, 1989.
- _____, 한국경찰조직개편에 관한 연구, 「논문집」, 제13집, 인천대학교, 1989.
- _____, 우리나라 경찰법 제정에 관한 연구, 「논문집」, 제14집, 인천대학교, 1989.
- _____, 사경비육성시책에 관한 연구, 「연구논문집」, 제1집, 한국경비협회, 1991.
- _____, 한국민간경비산업의 발전과 활용에 관한 연구, 「한국공안행정 학회보」, 제4호, 한국공안행정학회, 1995.
- _____, 한국질서행정 발달에 관한 연구(II), 「논문집」, 제20집, 인천대학교, 1995.
- _____, 주요국가간 경찰의 임무 및 치안상태의 비교연구, 「연구보고서」, 97-20, 치안연구소, 1998.
- _____, 민간경비와 경찰 연구의 새방향, 「한국경찰학회보」, 창간호, 한국경찰학회, 1999.
- 허경미, 민간경비산업의 발전방안에 관한 연구, 「치안정책연구」, 10호, 경찰대학 치안연구소, 1998.

▣ 외국문헌

- A.A. Alchian and R.A. Kessel, "Competition, Monopoly and the Pursuit of Money," in Aspects of Labor Economics, ed. National Bureau of Economic Research, Princeton: Princeton University Press, 1962.
- Bittner, E. : The Functions of the Police In Modern Society, Washington D. C. : National Institute of Mental Health, 1970.
- Etzioni, Amitai, A Comparative Analysis of Complex Organizations. New York : The Free Press, 1961.
- Goldstein, H. European Police System, Montclair : Patterson Smith, 1977.
- Hacker, New York Times, 1977 : 25, 1977
- L. DeAlessi, "The Economics of Property Rights : A Review of the Evidence." Research in Law and Economics 2, 1980.

Savas, E. S., Privatization - The Key to Better Government, Chatham House Publishers, 1987.

S. Fred Singer, "Free-for-All Fishing Depletes Stock," Wall Street Journal, 10. October, 1985.

Stuart M. Butler, Privatizing Federal Spending : A Strategy to Reduce the Deficit, New York : Universe Books, 1985.

The typology employing these concepts draws heavily on Vincent and Elinor Ostrom, "Public Goods and Public Choices," in Alternatives for Delivering Public Services, ed. E.S. Savas, Boulder, Colo. : Westview, 1977.

Waldo, Dwight, The Administration State. New York : The Ronald Press Co, 1948.

Webster's New Collegiate Dictionary, 9th ed, Springfield, Mass. : Merriam, 1983.

Wilson, Woodrow, The Study of Administration. Political Science Quarterly. 2(2), 1887.

William Vickrey, "Optimization of Traffic and Facilities," Journal of Transport Economocs and Policy 1, no. 2, 1967.

ABSTRACT

A Study on the Privatization of the Function Security to Improve Efficiency in Function of the Police.

By Han, Heung Tai

The desires for safety of body and life can be said to be fundamental and natural in human beings. But the rapid industrialization and urbanization phenomena in our modern society is accelerating the trend for increasing diverse social pathology. Rise of serious crimes such as robbery and rape has already become an especially serious social problem and is at the point of threatening our welfare and social order.

But the police, which is primarily responsible for the maintenance of welfare and social order of the public, is unable to respond actively to the increasing demand for policing due to the lack of available manpower and overwork.

Thus, the purpose of this thesis is to look for a plan to actively respond to the daily increasing outcry for law and order so that the public may maintain safe and happy lifestyles without the threat of crime.

One concrete and practical strategy is to resolutely separate and transfer some of the many functions of the police that can be handled by citizen organizations to those groups so that the police can be relied upon to become functionally efficient. This will decrease the work of the police, thereby allowing the police to concentrate on its inherent responsibilities. As its primary example, "transferring the function of security" of the police to the private security industry is suggested in this thesis.