

# 경찰과 민간경비의 상호협력증진 방안

김 상 균\*

## <목 차>

- I. 서 론
- II. 경찰과 민간경비의 관계에 관한 이론적 고찰
  - 1. 사회환경적 배경
    - 가. 범죄문제의 심각성
    - 나. 작은정부와 경찰력의 한계
    - 다. 민영화와 민간경비의 성장
  - 2. 이론적 배경
    - 가. 치안서비스 공동생산이론
    - 나. 지역사회경찰활동이론
- III. 주요국가의 경찰과 민간경비의 협력관계
  - 1. 경찰과 민간경비의 개념
  - 2. 미국의 실태
  - 3. 일본의 실태
  - 4. 한국의 실태
- IV. 상호협력증진 방안
- V. 결 론
- 참고문헌

## I. 서 론

최근 마스크를 통해서 현금호송과정에서 거액의 현금도난사건이 보도되면서 민간경비가 국민의 불신과 비난의 대상이 되고 있다. 아울러 경찰의 허술한 방법체계와 수사능력의 부족에 대하여 질타하는 목소리 또한 높다. 경비업체의 업무수행 중 발생하는 경비문제는 단순히 해당 경비업체의 문제만이 아니라 치안을 책임지고 있는 경찰의 문제이기도 하다.

민간경비는 고객과의 계약에 의해 안전과 관련된 서비스를 제공하는 역할을 수행한다.<sup>1)</sup> 아직까지 일반적으로 국민들은 안전과 관련된 문제가 오직 경찰, 즉

\* 천안대학교 경찰행정학과 교수

1) J. Dressler, *Encyclopedia of Crime & Justice*(New York : Macmillan Reference USA, 2002), p.1108.

정부의 기능 또는 서비스라고 간주하는 경향이 있다. 그래서 대부분의 사람들은 경찰기능을 이윤에 의해 동기부여를 받는 회사들에 의해 사적으로 운영되는 부정적으로 생각한다.

그럼에도 불구하고 민간경비는 미국, 일본 등 선진국에서는 치안서비스를 제공하는 한 축으로 자리잡았고 21세기 유망산업으로 성장하였다. 적어도 한국의 경우에도 외형적으로는 치안서비스의 한 축으로 성장하였다고 평가할 수 있을 것이다.<sup>2)</sup>

하지만 한국의 민간경비산업의 내부속사정을 살펴보면 일부 몇몇 경비업체를 제외하고는 영세성을 면치 못하고 있으며, 민간경비원의 저임금, 저학력, 저경력 등 3저 현상과 고연령, 고이직율, 과다경쟁 등 3고 현상이 한국 민간경비산업의 질적인 발전을 가로막은 원인이다. 한국에서 민간경비산업이 성장할 수 있는 토양은 충분히 마련되어있다고 본다. 문제는 민간경비산업의 질적인 성장을 견인할 수 있는 과감한 혁신노력과 시스템의 부족이라고 생각한다.

날로 증가하는 범죄문제를 경찰력만으로는 한계에 봉착하였다는 것을 누구도 부인할 수 없을 것이다. 설사 경찰예산을 대폭적으로 증액하여 경찰인력과 장비를 강화하면 수치적으로는 가능하다 할지라도 국가예산을 무한대로 늘릴 수 없다. 따라서 효율적으로 경찰인력과 장비를 활용하는 것만이 경찰력을 가장 잘 이용하는 것이다.

특히 현대사회에서는 다른 공공부문의 민영화경향과 마찬가지로 치안부문에 있어서 민간부문의 참여는 공공부문의 한계와 맞물려 필연성을 갖기 시작했으며 공공부문과 민간부문은 결코 분리되거나 갈등관계에 있는 것이 아니라 상호 협력과 보완적인 관계로 발전되어가고 있는 추세이다.

오늘날 미국과 영국 등 선진국에서는 치안활동의 접근에 있어서 소위 서비스 주체의 다원화에 초점을 맞추고 있는 추세이다.<sup>3)</sup>치안서비스주체의 다원화는 경찰만이 독점적으로 치안서비스 생산과정에 참여하는 것이 아니라 민간부문도 독립된 주체로 참여하게 되었음을 의미한다. 즉, 치안서비스라는 영역에 공공부

2) 2003년 6월말을 기준으로 전국적으로 2133개의 민간경비업체가 등록하여 운영되고 있다(경찰청 방법국).

3) 이준형, “치안서비스공급주체의 다원화 방안에 관한 연구”, 경찰학연구 제5호, 75면, 2003.

문과 민간부문이 동시에 참여하여 상호협력과 보완적인 관계를 유지하면서 때로는 경쟁관계에서 고객인 일반시민들에게 양질의 서비스를 제공할 수 있게 되는 것이다.

여기서 주의해야 할 것은 다른 서비스와 달라서 치안관련서비스는 시민의 생명과 귀중한 재산 등 국민의 안전을 매개로 하는 서비스인 만큼 보다 신중한 접근이 필요하다고 생각한다. 따라서 본 논문은 치안서비스의 질적인 개선과 향상을 통해 양질의 치안서비스를 제공하기 위해 경찰과 민간경비의 상호협력방안을 모색하는데 연구의 목적이 있다. 본 논문의 연구의 범위는 경찰과 민간경비 간의 관계에 관한 사회문화적 배경, 이론적 배경, 선행연구결과, 외국의 경찰과 민간경비의 관계, 협력증진방안을 도출에 한정하였으며 연구방법은 문헌조사의 방법을 이용하여 자료를 분석하였다.

## II. 경찰과 민간경비의 관계에 관한 이론적 고찰

### 1. 사회환경적 배경

#### 가. 범죄문제의 심각성

경찰의 전유물로 보이는 치안활동부문에 민간경비의 개입가능성을 논의할 수 있는 가장 중요한 논거 중에 하나가 바로 범죄문제의 심각성을 들 수 있다. 최근 강남여대생 납치살인사건, 어린이유괴사건, 강·절도사건 등 일반시민을 상대로 한 범죄들이 기승을 부리고 있어 시민의 범죄에 대한 불안이 가중되고 있다.<sup>4)</sup>

2002년도 범죄발생 경향을 보면 전체발생건수는 1,833,271건으로 전년대비 1.5%가 감소하였으나, 국민들의 체감치안에 결정적인 영향을 미치는 강도범죄, 사기범죄, 사이버범죄 등은 증가하고 있는 추세이다.<sup>5)</sup> 특히 이러한 강력범죄가 과거에는 경제적 어려움이 주된 동기였으나 최근에는 유흥비마련, 무동기 등 범

4) 통계청이 발표한 사회의 지표를 보면 2001년도 기준으로 치안분야 안전에 대한 인식은 “치안이 불안하다”고 인식하고 있는 국민이 45.4%, “범죄피해에 대한 두려움은 느낀다”가 56.6%로 국민의 절반이상이 범죄피해에 대한 두려움을 느끼고 있었으며, 특히 여성의 64.4%가 두려움을 느낀다고 응답하였다.

5) 경찰청, 경찰백서, 2003, 213면.

행동기가 모호하거나 범행대상이 무차별적인 경향을 띠고 있으며, 범행수단이 날로 지능화·기동화·전문화되어 가는 경향을 보이고 있다.

최근에는 이러한 범죄 외에도 학원폭력이나 청소년 성매매와 같은 청소년과 여성관련범죄가 증가<sup>6)</sup>하고 있어 지역사회의 문제해결사안으로 이슈화되고 있다. 오늘날 각종범죄가 양적으로나 질적으로 증가하고 추세에 있는데, 이러한 현상은 공경비만으로 범죄문제에 대응하는 것은 한계에 직면하고 있음을 의미한다.<sup>7)</sup> 범죄문제는 국민의 안전과 직결되고 삶의 질을 결정하는 기준이 된다고 할 수 있는데 범죄문제의 심각성은 범죄로 인한 직접적인 피해 뿐 아니라 체감치안의 정도에 따라 일반시민에게도 범죄에 두려움을 전이시키는 결과를 초래한다.

또한 범죄발생은 단순히 1차 피해자에게만 직접적인 영향을 미치는 것이 아니라 발생범죄에 대응하는데 사회적 비용이 막대하다는 것을 염두에 둘 필요가 있다.<sup>8)</sup> 범죄문제의 심각성을 해결하고 사회적 비용을 최소화하기 위해서는 공경비를 대표하는 경찰뿐 아니라 민간경비의 역량강화를 요구하고 있다. 따라서 치안서비스의 다원화에 핵심인 공경비와 민간경비의 역할분담과 상호협력이 무엇보다 중요하다.

#### 나. 작은 정부와 경찰력의 한계

일반적으로 경찰은 범죄로부터 사회를 보호하는 최일선의 방어수단으로 인식되고 있다.<sup>9)</sup> 작은 정부의 추진과 국가예산의 경찰투입의 한계로 인하여 급증하고 있는 치안수요에 효율적으로 대처하기란 역부족인 것이 현실이다.<sup>10)</sup>

- 
- 6) 2002년 한해 동안 여성 및 소년범죄자수는 총 426,394명으로 전체 범죄자의 21.6%를 차지하고 있으며, 검거된 범죄자 100명중에서 여성이 약 16명, 소년이 약 6명으로 나타났다(경찰청, 경찰백서, 2003, 214면).
  - 7) 이윤근, 범죄예방을 위한 공경비섹터의 민영화방안에 관한 연구“, 동국대학교경찰행정학과 창립40주년기념국제학술세미나, 2003. 10, 88-89면.
  - 8) 이상안 교수가 1994년도를 기준으로 범죄의 사회비용을 추산한 결과를 보면 재산범죄는 6조1,896억원, 인적피해는 5,616억원, 법집행기관의 예산 3조2,226억원 등 총 사회적 비용은 9조9,738억으로 추정하였다(이상안, 법질서경제학, 대안문화사, 1997, 290면).
  - 9) Thomas Baker, Ronald D. Hunter, Jeffery P. Rush, Police System and Practice : An Introduction(Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, 1994), p.95.
  - 10) 작은 정부에 대한 논의는 시장·경제학적 시각에서 볼 때 ‘정부실패’의 원인을 시장이 수행해야 할 기능을 정부가 수행하고 있기 때문으로 보고 정부조직의 개선과 아울러 시장기

&lt;표 2-1&gt; 한국경찰인력 및 예산의 변화추이

(단위 : 억원)

구분	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	
경찰인력 (증감)	84,931 (1.0%)	87,419 (2.9%)	89,629 (5.5%)	90,515 (6.6%)	90,623 (6.7%)	90,670 (6.8%)	90,819 (6.9%)	91,592 (7.8%)	
1인당담당 인 구	516	524	516	516	518	522	526	527	
예 산	경찰예산 (증감)	1조7,643 (23.4%)	3조4,019 (15.9%)	3조6,078 (12.7%)	3조4,833 (3.4%)	3조4,754 (0.2%)	3조6,744 (5.7%)	4조3,847 (19.3%)	4조9,279 (12.4%)
	정부예산 (증감)	31조3,823 (27.2%)	57조9,621 (16.0%)	67조5,786 (16.6%)	75조5,800 (11.9%)	83조6,852 (10.7%)	86조4,740 (3.3%)	94조1,246 (6.1%)	109조6,297 (16.5%)
	경찰예산/ 정부예산	5.6%	5.5%	5.0%	4.3%	4.0%	4.2%	4.6%	4.5%

자료: 경찰청, 경찰백서, 2003, 440면.

위의 자료에서 보듯이 경찰예산은 매년 1999년도를 저점으로 하여 증가하여 지난해에는 12.4%가 증가하였으나 정부예산에서 차지하고 있는 비율을 보면 1995년 5.6%를 정점으로 매년 감소하고 있으며 지난해에는 4.5%를 차지하였다. 또 경찰인력도 매년 약간씩 증가하고 있으나 경찰 1인당 담당해야 할 인구의 수는 지난해 527명으로 오히려 늘어나고 있는 추세를 보이고 있다. 사실 경찰과 같은 치안서비스를 사회간접자본(SOC)으로 인식하고 지속적인 투자와 연구개발(R&D)을 하고 있는 선진국과는 달리 경찰력의 증가와 치안역량의 강화에 곱지 않는 시선으로 바라보는 시각이 존재하고 있는 실정이다.<sup>11)</sup> 경찰의 치안역량 증가는 범죄예방을 통한 국민의 삶의 질을 향상시키는데 중요한 요인임에도 불구하고 경찰인력과 장비의 증가에는 현실적인 한계가 있음을 인식할 필요가 있다. 따라서 경찰력의 한계를 극복하고 치안서비스의 질을 향상시키기 위해서는 민간경비산업의 육성발전에 국가가 정책적인 관점에서 접근할 필요가 있다고 생각한다.

제의 도입이 필수적이라고 본다.

11) 이윤근, 전개논문, 91면.

다. 민영화와 민간경비산업의 성장

국민소득 만불시대를 넘어서면서 국민들의 안전에 대한 욕구도 증가하고 있다.<sup>12)</sup> 특히 최근 들어 연속적으로 발생하고 있는 대형사건사고로 인한 사회불안 요소의 증가는 시민들의 안전에 대한 욕구를 더욱 증폭시키는 계기가 되고 있다.<sup>13)</sup> 정부의 공공부문 민영화정책과 맞물려 일부 형사사법적 기능 중에서 민영화작업이 진행 중에 있으며, 최근까지 경찰이 담당하는 범죄예방기능을 대신해서 시민들이 신체적 위협과 개인 재산의 손실을 보호하기 위하여 민간경비의 이용이 날로 증가하고 있는 추세이다.<sup>14)</sup>

<표 2-2> 민간경비산업의 변화추이

(단위 : 개, 명)

구 분	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
경비업체	539	690	785	975	1,151	1,375	1,707	1,882	1,929	2,051
경비원	37,607	40,223	44,720	52,489	62,419	52,343	71,481	81,618	97,117	107,963

자료:경찰청, 경찰백서, 2003, 280면.

한국의 민간경비산업은 1960년대 초 미8군부대의 경비를 담당하면서 태동하여 경비업법이 제정된 1976년부터 본격적으로 자리를 잡기 시작하였다. 법 제정 당시에는 10개 업체 밖에 없었으나 경비업체가 1986년 아시안게임, 1988년 서울 올림픽, 2002년 월드컵대회 등 각종 국제행사를 치르면서 급성장하였다.

- 12) Maslow의 욕구계층이론에 의하면 사람은 기본적으로 5가지의 욕구를 가지고 있는 데, 그것은 생리적 욕구, 안전의 욕구, 소속의 욕구, 자기존중의 욕구, 자기실현의 욕구로서 한 단계의 욕구가 충족되면 다음 단계의 욕구충족을 위해 동기화된다고 하였다.
- 13) 헤럴드 경제, 11. 12자에 "민심홍홍...사설경비업체 호황"이라는 기사에서 최근 흉악범죄가 날뛰는 서울 강남부유층을 중심으로 보디가드 수요가 크게 늘어 평소보다 3~4배 이상 증가하였다고 한다.
- 14) 미국에서 민간경비부문이 급속하게 증가하고 있는 이유는 직장에서의 각종범죄의 증가, 범죄에 대한 두려움, 제한된 공경비에산, 합리적인 비용의 민간경비 상품과 서비스의 증가 등이다(장대홍, "미국민간경비산업의 새로운 경향", 한국민간경비학회 제2회국제학술세미나, 2001, 29면).

위의 자료에서 보듯이 1993년도에 539개 업체에 37,607명에 불과하던 것이 지난해는 2,051개업체 107,963명의 경비원이 경비업체에 종사함으로써 10년 전에 비해 무려 경비업체는 3.8배가 증가하였고, 경비원의 수는 2.87배가 증가하였다.

이처럼 시민의 자경의식 향상과 소득의 증가는 민간경비의 유용성에 대한 인식의 전환을 가져다 주고 있다. 시민 스스로 자신의 생명과 재산은 내가 보호한다는 자경의식의 증가는 공경비인 경찰력에 의지하기보다는 민간경비와의 계약을 통해서 보호하는 방향으로 의식의 전환을 가져오게 되었고, 이러한 의식의 전환에 영향을 받아 민간경비산업이 급성장하고 있다.

지금 현재 민간경비원의 수는 경찰인력과 맞먹는 10만 여명이 종사하고 있는 산업으로 자리잡아가고 있다. 민간경비는 개인의 생명과 재산손실을 방지하는 치안서비스를 직접생산 하고 있다. 오늘날 민간경비가 다양한 지역과 영역에서 치안서비스 활동을 하고 있음은 주지의 사실이고 앞으로 그 역할은 더욱 확대될 것이다. 따라서 공경비인 경찰은 민간경비가 치안서비스의 질을 높이는데 소홀히 해서는 안될 것이며 필요한 지원과 협조를 강화할 필요가 있다고 생각한다.

## 2. 이론적 배경

### 가. 치안서비스 공동생산이론

치안서비스 공동생산이론이란 경찰·시민·민간경비의 삼자구조 관계를 형성하면서 치안서비스의 생산에 작용하게 되는 이론을 말한다. 실제적으로 개인의 생명과 재산의 보호는 경찰의 기본임무이긴 하지만 경찰 단독으로 이러한 역할을 수행하기란 경찰의 인력이나 장비의 면에서 한계가 있기 마련이다. 치안활동이 효과적으로 이루어지기 위해서는 근본적으로 민간경비의 능동적인 참여와 협조 없이는 불가능하다는 의견에 공감하고 있으며, 이에 대한 많은 연구가 대륙법계가나 영미법계 국가와 관계없이 활발히 이루어지고 있는 실정이다.

최근에 치안환경과 관련하여 치안서비스 생산과정에 경찰과 같은 공공섹터의 역할증대와 더불어 민간섹터의 참여를 활성화시킬 수 있는 방안이 활발하게 논의되고 있다.<sup>15)</sup> 이러한 논의의 핵심은 경찰력이 근본적으로 안고있는 한계를 극

15) 이윤근, 전계논문, 93면.

복하고 시민의 안전욕구를 충족시키기 위하여 민간섹터의 능동적인 참여를 다각적으로 유도하기 위한 것으로 해석된다. 여기서 민간섹터의 영역에 포함되는 것은 시민단체, 개인, 민간경비업체 등이 그 대상에 포함된다. 본 연구에서는 시민과 시민단체 등은 논의로 하고 민간경비업체를 중심으로 논의하고자 한다.

치안서비스의 공동생산은 아래에서 다룰 지역사회경찰활동과 그 맥락을 같이 하는 개념으로서 치안서비스가 보다 효과적이기 위해서는 단순히 경찰과 민간경비의 관계개선에 목적을 두는 것이 아니라 더 나아가 민간경비가 다양한 형태로 치안활동에 능동적으로 참여할 수 있는 방안을 이끌어내는데 있다.

민간경비가 치안활동에 참여하는 방법은 독자적·자체적으로 참여하기도 하며, 또 공공경찰과 동일한 영역 내에서 이루어질 수 있다. 중요한 것은 양자가 범죄문제 등 제반 위해(危害)상황으로부터 고객(특히 특정시민, 가정 또는 기업 등)을 보호하기 위해 어떠한 시점에 이르러서는 끊임없이 상호작용을 한다는 것이다.<sup>16)</sup>

경찰의 치안서비스가 한 지역사회의 거시적인 측면에서 포괄적으로 이루어진다면, 민간경비는 경찰력의 한계로 인하여 접근이 제한적이거나 불가능한 영역에 대하여 민간경비가 치안서비스의 공동생산자의 주체로서 참여하게 될 때 치안서비스의 효과는 극대화될 수 있다. 민간경비는 독자적으로 또는 경찰과의 상호작용이 이루어지면서 활동을 하게 된다. 특히 민간경비가 경찰과의 상호협력관계의 구축은 매우 중요하다.

#### 나. 지역사회경찰활동이론

경찰이 범죄전문가(crime fighter)로서 사건발생에 대응하는 사후대응적(reactive response)경찰활동을 특징으로 하는 전통적 경찰활동이 범죄문제에 효과적으로 대처하지 못하였다는 비판에 직면하자 미국을 중심으로 지역사회경찰활동이 새로운 패러다임으로 자리잡아가고 있다.<sup>17)</sup>

16) 최선우, “치안서비스의 공동생산의 효과성에 관한 연구”, 동국대 대학원, 박사학위논문, 1999, 67-68면.

17) Louis A. Radelet, David L. Carter, *The Police and The Community*(New York : Macmillan College Publishing Company), 1994, p.60.



지역사회경찰활동은 경찰과 시민이 지역사회의 문제를 제기하고 삶의 질을 향상시키기 위하여 경찰과 시민과의 관계를 개선시키도록 제안하고 있는 경찰활동의 철학이라고 할 수 있다. 따라서 지역사회경찰활동 그 동안 경찰이 주도하며 일방적이었던 경찰과 지역사회의 관계를 지양하고, 범죄, 범죄의 두려움, 교통무질서와 같은 지역사회의 문제를 경찰과 지역사회가 공동으로 해결해 나간다는 생각에 기초를 두고 있다.

경찰은 지역사회와 일정한 상호관계를 유지하고 그 속에서 범 집행 내지 치안 서비스 기능을 수행하고 있는데, 이를 통해서 지역사회의 유지 및 통제기능이 자연스럽게 이루어진다고 볼 수 있다. 사실 경찰은 지역사회와 분리된 것이 아닌 지역사회의 일부분으로서 작용한다는 점을 인식할 필요가 있다. 전통적인 치안활동에서는 경찰과 시민의 관계는 수직적이고 개별적 관계를 형성하고 있다면, 오늘날의 경찰활동은 수평적이고 동반자 관계를 형성하고 있다고 볼 수 있다.<sup>18)</sup>

오늘날의 한국경찰은 “함께 하는 치안, 편안한 사회”라는 캐치프레이즈에서 보듯이 시민경찰학교의 운영, 주민파출소현장체험, 지역방법세미나 및 공청회 개최 등 다양한 활동을 통해서 지역사회와 함께 치안활동을 전개하고 있다. 즉 경찰은 범죄문제에 있어서 사후의 대응도 중요하지만 사전에 예방하는 것이 무엇보다 중요하다는 사실을 인식하고 범죄예방활동에 많은 노력을 하고 있다.<sup>19)</sup>

이러한 경찰의 변화는 민간경비와의 협력의 중요성에도 많은 영향을 미치고 있다. 지역사회의 범죄예방활동에 민간경비의 역할이 무엇보다 중요하다. 실제로 경찰은 민간경비발전협의회의 운영, 경비지도사 자격제도의 운영, 특수경비원제도의 신설과 특수경비원의 예비군 훈련보류 등 민간경비의 질적 향상에 많은 노력을 기울이고 있다.

따라서 경찰이 지역사회의 문제는 경찰과 시민, 지방정부, 민간경비 등 다양한 지역사회주체와의 상호협력을 통해서 해결해 나가는 것이 중요하다. 이러한 측면에서 민간경비는 지역사회의 범죄문제를 해결해 나가는데 있어서 중요한 역

18) Robert Reiner, *Policing( I )*(England : Dartmouth Publishing Company, 1996), p.10.

19) 경찰청, 경찰백서, 2003, 191-195면.

할주체라고 할 수 있다. 이런 점에서 경찰과 민간경비의 지시적·수직적 관계에서 상호협력적이고 상호보완적인 관계로의 새로운 정립의 필요하다. 경찰과 민간경비의 상호협력증진은 지역사회의 범죄문제해결에 중요한 변수가 될 수 있기 때문이다.

### Ⅲ. 주요국가의 경찰과 민간경비의 협력관계

#### 1. 공경비(경찰)와 민간경비의 개념

공경비를 대표하는 경찰과 민간경비의 협력관계를 파악하기 위해서는 먼저 민간경비와 공경비의 개념에 대한 정립이 필요하다. 공경비(Public Law Enforcement)란 그들의 관할구역 내에서 법 집행에 관한 모든 권한을 가지고 교통통제, 공공질서유지, 개인의 생명과 재산보호, 범인의 체포 및 수사, 범죄예방과 같은 공공의 이익을 위해 또는 공공의 안전과 보호의 일반적인 업무를 일반국민들을 위하여 행하는 제반활동을 말한다.<sup>20)</sup> 그리고 일반적으로 민간경비(Private Security)란 각종 위해(危害)로부터 개인의 생명과 재산을 보호하기 위해 경비 및 안전에 밀접하게 관련된 제반 서비스를 의뢰 받은 특정한 고객에게 이들로부터 보수만큼 반대급부를 제공하는 개인 및 단체와 영리기업을 말한다.<sup>21)</sup>

민간경비산업을 보다 구체적으로 살펴보면 건물이나 주차장, 유원지 등에서 도난과 같은 사고를 방지하는 업무를 비롯하여 혼잡지역에서의 차량유도, 위험물의 도난방지와 같은 것은 물론이고 사람의 신체에 대한 위해(危害)의 발생을 미연에 방지하고자 하는 일련의 활동을 말한다.<sup>22)</sup> 우리나라에서는 경비업법상 시설경비, 호송경비, 신변보호, 특수경비 등 5가지의 유형으로 업무를 분류하고 있다.<sup>23)</sup>

20) National Advisory Commission on Criminal Justice Standard and Goals, *Report on the Police*(Washington, D.C.:Government Printing Office, 1976), p.12.

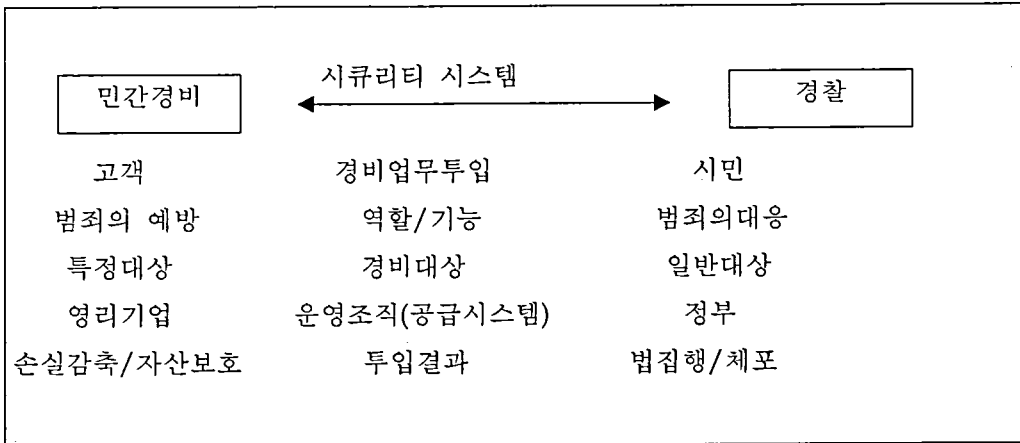
21) Private Security Task Force to the National Committee on Criminal Justice Standards and Goals, "American Society for Industrial Survey Result", *Report of the Task Force on Private Security*, 1977, p.4.

22) 이윤근, *비교경찰제도론*(서울:법문사, 2001), 470면.

23) 경비업법 제2조.

아래 표는 민간경비와 경찰과의 관계를 투입, 역할과 기능, 서비스의 대상, 산출결과 등을 기준으로 상호관계를 분석한 자료이다.

[표2-3] Security system의 국면관계



자료 : William C. Cunningham and Clifford W. Van Meter, *The Hall Crest Report II Private Security Trend 1970 to 2000*(Boston, MA : Butterworth-Heinemann, 1990), p.116.

위의 표에서 보는 바와 같이 Security system의 국면에서와 같이 민간경비와 경찰의 제 관계를 살펴보면 다음과 같다. 민간경비와 경찰은 범죄예방과 범죄감소, 그리고 질서유지를 들 수 있는데 먼저, 서비스대상을 보면, 민간경비는 특정고객이고 경찰은 일반시민이 대상이 된다. 둘째, 역할과 기능 면에서 민간경비는 범죄예방을 경찰은 범죄대응이라고 볼 수 있으나 양측 모두 범죄예방과 범죄대응기능을 동시에 수행하고 있다고 할 수 있다.

셋째, 서비스를 제공하는 기관으로 보면 민간경비는 영리기업이고 경찰은 정부기관이다. 넷째, 서비스제공으로 산출되는 목적은 민간경비는 손실감소와 재산의 보호이고 경찰은 법 집행과 범인체포이다. 이와 같이 민간경비와 경찰의 역할과 기능 면에서 보면 민간경비는 특정한 고객으로부터 보수를 받고 경비서비스를 제공하는 기관이고, 경찰은 일반시민을 대상으로 범인의 체포 및 범죄수

사를 위한 법 집행과 범죄예방활동을 주임무로 하는 기관이다.

## 2. 미국의 경찰과 민간경비의 관계

미국의 민간경비산업은 1940년대 이후 산업이 급속도로 발전하면서 각기 회사들이 자신들의 기업의 이익을 보호하고 재산을 지키기 위해 지속적으로 전문적이고 현대적인 개념을 지닌 경비산업으로 발달시켜왔다. 특히 주목할 특징 중에 하나는 본격적으로 경비산업이 발달하게 된 요인은 범죄의 증가였다. 증가하는 범죄를 경찰력만으로 대처하기는 역부족이었다.

1972년 미연방법집행원조청(LEAA)지휘아래 민간경비의 사회안전 및 보호에 중요한 역할을 인식하고 민간경비자문위원회(PSAC:Private Security Advisory Council)를 설치하였으며, 1975년에는 형사사법의 기준과 목표에 관한 전국자문위원회의 위원장이 민간경비태스크포스보고서 서문에서 “이사회는 어떠한 형태로든지 민간경비의 영향이 미치지 않는 곳이 거의 존재하지 않는다”<sup>24)</sup>라고 언급할 만큼 민간경비가 미국의 형사사법 분야에서 대단히 큰 비중을 차지하고 있다.

미국에서 민간경비와 경찰의 관계는 범죄예방활동을 위하여 상호 긴밀한 협조체제를 유지하고 있으며, 각 주마다 약간의 차이는 있지만 경찰관이 민간경비회사에서 부업으로 근무할 만큼 상호간의 직위, 보수, 신분상의 커다란 차이를 느끼지 않으면서 범죄예방활동을 하고 있다. 경찰이 종종 민간경비원과 함께 업무를 수행함으로써 잠재적인 이익에 대하여 무시하는 경향이 있다.

경찰은 민간경비원을 무능하고 부정과 비리가 많아서 믿을 수 없다고 생각하는 경우도 있다.<sup>25)</sup>실제로 미국의 경우 민간경비와 경찰은 종종 긴장관계를 형성하고 있는데 그 이유는 상호존중의 결여, 의사소통의 미흡, 민간경비와 경찰이 서로 상대방의 업무에 대한 이해부족, 경찰의 부패, 경쟁심, 상호업무기준의 모

24) National Advisory Commission on Criminal Justice Standard and Goals, *Report on the Police*(Washington, D.C.:Government Printing Office, 1976)

25) P. C., Stenning, "Private police and public police:Toward a redefinition of the police role", 1989.

호, 법적 권한의 차이, 오경보율 등이 그 원인이다.<sup>26)</sup>

하지만 민간경비원은 경찰에게 유용한 정보와 자원을 제공하는 경우가 많고, 1975년 민간경비에 대한 Task Force Team은 공경비와 민간경비는 상호 밀접하게 업무를 수행하고 있다. 왜냐하면 그들의 각각의 역할은 범죄통제라는 목적을 수행하는데 있어서 상호보완적이기 때문이다 라고 지적한바 있다. 상호협력의 관계를 통해서 얻을 수 있는 이점은 조사분야와 범죄정보의 분야에서 특히 두드러진다.

1985년 뉴욕경찰국은 민간경비업체와 시 전체에 네트워크를 구성하여 상호협력 관계를 증진하는 노력을 하였다. 즉 경찰-민간경비연락프로그램을 통해서 경찰과 민간경비사이에 협력관계를 유지하였다. 예컨대, NYPD는 민간경비에 지역 범죄정보를 제공하고, 민간경비도 경찰에게 업무수행과정에서 지득한 내부범죄정보를 제공하였으며, 경찰관리자와 민간경비관리자가 월1회 정기회합을 가지고, NYPD는 최근의 발생한 범죄자의 사진 등을 제공하는 등 활발한 협력관계를 유지하고있다.<sup>27)</sup>

또 볼티모어 카운티의 경우도 1987년 경찰·민간경비협의회를 결성하여 경찰과 민간경비부문간의 관계증진을 위해 노력하고 있다. 협의회는 매월 1회 정기적인 모임을 가지고 상호공통관심사, 범죄통계와 정보의 교환과 해결방안 등을 논의하고 있는 등,<sup>28)</sup> 대부분의 주에서 경찰과 민간경비와의 협력관계의 중요성을 인식하고 다양한 협력방안을 강구하고 있는 실정이다. 두 영역간의 상호협력은 사회를 더욱 안전하게 하는데 기여한다는 기본적인 인식을 가지고 있다.<sup>29)</sup>

26) F, Robert & G. Green, *Introduction to Security*(Boston:Butterworth Heinemann, 1998), p.97.

27) P. K., Manning, *The Privatization of Policing*(Washington, D.C.:Georgetown University Press, 1999), pp.34-35.

28) [www.co.ba.md.us/Agencies/police/pps](http://www.co.ba.md.us/Agencies/police/pps)에서 참고하였음.

29) R. D. McCrie, "The 'New York Miracle' : The Decline in Crime in New York City and How Cooperation between Police and Private Security Helped", 동국대학교경찰행정학과 창립40주년 기념 국제학술세미나, 2003, pp.14-15.

### 3. 일본의 경찰과 민간경비의 관계

일본의 민간경비의 업무내용을 살펴보면, 원자력발전소로부터 일반가정에 이르기까지 다양한 경비를 실시하고 교통유도경비, 의전경비 및 각종 이벤트 등의 혼잡경비, 현금 및 핵연료 등의 운송경비, 신변보호와 같은 경호업무도 늘어나고 있다. 현재 경비업이 국민들의 자율방범활동에 힘입어 안전산업으로서 국민들의 생활 속에 정착하고 있고 경찰과 민간경비와의 관계도 상당히 긍정적으로 평가되고 있다.<sup>30)</sup>

민간경비와 경찰의 관계는 1997년 민간경비의 경찰활동협력에 대한 경찰관서장의 표창에서 알 수 있듯이 경찰서장 등의 경찰활동협력에 대한 경비업자와 경비원에 대한 표창현황은 총 350건으로 그중 318건이 경비원에 대한 표창이며, 여기서 316건인 99.4%가 경비원의 근무 중 공로에 대한 것이라고 한다. 또 경비업자의 경비원의 경찰방범활동에 적극 협력하여 형법범 검거협력에만 330건, 특별법범의 검거가 12건, 기타 인명구조 등의 협력이 8건이나 있었다.<sup>31)</sup>

특히 일본에서는 국가공안위원회 소속으로 민간경비전담 사무국을 설치해 민간경비분야와 경찰과의 균형 있는 발전을 지속하고 있다. 여기서는 국가적 차원에서 법적인 문제와 제도적 문제 및 예산과 관련된 과제까지 포괄적으로 다루는 업무를 담당한다. 이밖에도 일본은 1972년 7월 경비업법을 제정하여 경비원의 연령, 복장, 호신용구의 제한, 경비원의 지도감독, 교육훈련 등을 실시하게 하고 있다.

동시에 경찰이 이를 지도·단속하도록 함으로써 상호간의 발전을 꾀하여 경찰의 전체 방법시스템에 최대한 호흡을 같이 하도록 노력해 가고 있다.<sup>32)</sup> 일본의 경우 비록 경제불황, 교육훈련체계의 미흡 등으로 서비스의 질 저하를 우려하고 있는 목소리도 있지만 대부분의 국민들은 현재 제공되고 있는 시큐리티 서비스(security service)가 보다 더 확대되기를 원하고 있고 민간경비산업의 전문화, 새로운 경영기법의 도입 등으로 경찰과 민간경비간의 관계는 더욱 활성화

30) 이윤근, 민간경비론(서울:엑스퍼트, 2001), 28면.

31) Security Time, 1997. 7.vol.206, p.14 참조.

32) 신현기, “한국민간경비와 경찰의 협력강화방안에 관한 연구”, 한독사회과학논총, 제11권 제2호, 2001년 겨울호, 113면.

될 전망이다.<sup>33)</sup>

#### 4. 한국의 경찰과 민간경비의 관계 : 현실태 및 문제점

##### 가. 현실태

위에서 외국의 실태를 살펴본 바와 같이 미국이나 일본 등의 경우는 우리가 생각하는 정도보다 훨씬 뛰어넘는 범위에까지 상호협력관계가 논의되고 있다. 예컨대 미국의 경우 경찰의 민간경비회사부업의 차원을 넘어 형사범에 대한 민간경비회사의 민간사법의 허용까지도 논의되고 있는 정도이다. 우리나라도 미국과 일본에 비하면 많은 노력과 협력관계가 요구되고 있지만<sup>34)</sup> 그 동안 상당한 부분에서 경찰과 민간경비간의 이해의 폭을 넓히고 협력관계를 증진하기 위해 많은 노력을 기울이고 있다.

예를 들어, 경찰과 민간경비업체간의 상호협력을 통한 민간경비업의 발전을 도모하기 위한 목적으로 2000년 민간경비발전협의회가 구성되어 운영하고 있으며,<sup>35)</sup> 아직 구체적이고 획기적인 결과물은 없지만 민간경비발전에 관한 중요정책 결정을 위한 협의기구로서 역할을 하고 있다.<sup>36)</sup>

현재까지 지방경찰청 단위에는 이러한 협의기구가 구성된 것은 없는 실정이다. 경찰서 단위에서는 방법과의 방법계 소속 경찰관 1명이 경비업 업무를 담당하고 있다. 경비업체담당 경찰관은 분기별 1회 관내의 경비업체를 지도·점검하게 되어 있다.

한편, 일선 경찰서에서는 담당 경찰관이 수시로 경비업체에 배치한 영업장소

33) 가토우 센지로, “日本警備産業의 現況과 將來展望”, 한국민간경비학회 제2회 국제학술세미나, 2001, 52-57면.

34) 이윤근, 전계서, 31면.

35) 경찰청에서는 민간경비 발전협의회를 구성하여 분기 1회씩 회의를 하고 있는바, 구성원은 총 12명으로써 위원장은 방법국장이 맡고 있고 위원은 경찰에서 1인(방법기획과장), 경비협회에서 1인(사무총장), 경비업체에서 9인, 학계에서 3인으로 구성되어 있다. 주요회의내용을 보면 경비업법개정(겸업금지 의무 개정관련), 경비지도사 자격시험 정례화 검토(산업인력공단 위탁 등), 기계 경비업체 FTX 실시협의, 경비원 노사분규현장 개입방지 방안, 경비원 자격검증제도 도입 등이 주요 내용이다.

36) 이상원, “공경비와 민간경비의 협력방법체제 구축에 관한 연구”, 경호경비연구 제6호, 한국경호경비학회, 2003, 90면.

(근무장소)에 출입하여 근무상태를 점검케 되어 있지만 실제로는 관할 구역내의 경비업체수가 많은데 비해 담당경찰관 1인으로서 적절한 지도·감독하기는 현실적으로 대단히 부족한 실정이고, 이로 인한 형식적인 지도감독에 그칠 가능성을 가지고 있다.

나. 문제점

1) 인식상의 문제 : 민간경비의 역할에 대한 이해부족

민간경비는 시대적 변화와 수요자의 요구에 의해서 발전되는 것이고 이러한 발전에 대해서 어느 누구도 부인 할 수 없다. 경찰은 국민전체의 생명과 재산을 보호하기 위해서 범죄예방활동을 하고 치안서비스를 제공하는 것이지만 민간경비는 일정 금액을 지불하는 고객에 대해 그들의 생명과 재산을 보호하고 손실을 예방하는 활동을 한다.

따라서 민간경비도 범죄의 예방과 지역의 안전을 위해 많은 기여를 함에도 불구하고 경찰 측에서는 이러한 민간경비의 역할에 대하여 부정적인 태도를 가지고 있다. 경찰은 국민 전체를 위해 일한다는 자신들의 역할과 고객으로부터 일정 보수를 받고 범죄예방을 하는 민간경비의 역할에는 차이가 있다는 생각이 강한 것 같다. 이러한 근본적인 이유는 물론 민간경비원의 자질부족, 훈련제도의 미흡, 낮은 학력, 낮은 직업의식 등 민간경비업체에 책임의 비중을 많으나, 경찰이 민간경비를 범죄예방 등 치안서비스의 파트너로 인정하는데 소극적인 태도를 보이고 있는 것도 지적하지 않을 수 없다.<sup>37)</sup>

한편, 일반국민들도 민간경비의 역할에 대하여 잘못 이해하고 있거나 폄하하는 면이 없지 않다. 치안은 전통적으로 정부의 몫으로 생각하고 있는 인식이 강해서 치안서비스를 민간경비에 의해 돈으로 사고 판다는 것에 대하여 생소하게 생각하고 있는 듯하다. 아직까지 우리나라의 경우 민간경비서비스를 받은 경험이 있는 시민들이 20% 정도임<sup>38)</sup>에 비추어 볼 때 경비서비스에 대한 인식이 부

37) 이상원, 전개논문, 93면.

38) 박주현, 공안행정의 민간부문 활용방안에 관한 연구, 대구대 대학원 박사학위논문, 2000, p.78.



족함을 알 수 있다.

특히 민간경비를 깡패 등을 고용하여 노조해산 등 경비업무의 본질을 벗어난 활동을 하는 용역업체 직원으로 오해하고 있는 경우도 많이 있다. 일반국민들은 경비라는 용어자체에부터 부정적이고 낮은 평가를 하고 있는 것이 현실이다. 따라서 선진국의 예에서 볼 수 있듯이 민간경비를 치안서비스의 공동생산자로서 바라보는 인식의 전환이 필요하다고 생각한다.

## 2) 제도상의 문제 : 지도·감독 및 협력시스템의 부족

미국에서는 물론이고 일본에서는 앞에서 살펴본 바와 같이 국가적인 차원에서 공안위원회 산하에 민간경비전담 사무국을 설치·운영하고 있다. 한국의 경우 2천여 개가 넘는 민간경비의 인적자원과 물적 자원을 효율적으로 감독·관리하며 민간경비의 건전한 육성을 위해 적절히 지도해나갈 전담기구가 설치되어 있지 않다는 것이 현실적으로 문제가 아닐 수 없다.<sup>39)</sup>

경비업법 제13조에는 경찰청장 또는 지방경찰청장은 경비업무의 적정한 실시를 위하여 경비업자 및 경비지도사를 지도하여 감독할 수 있도록 명문화되어 있다. 하지만 경비업무를 지도·감독할 독립적인 전담부서가 없는 상황에서 경찰의 민간경비에 대한 엄격한 지도와 감독이 소홀해질 뿐 아니라 건전한 협력관계를 유지하기란 현실적으로 기대하기 어렵게 되어있다.

한편 민간경비업의 영세성과 전문성의 부족도 문제이다. 허가 업종에서는 시설경비 업무와 호송 경비업무가 약 80%에 이르고, 연령에서 고령자의 비율이 높고 학력에서도 고졸이하가 많은 것 또 저임금 등이 바로 우리나라 경비업체의 영세성을 나타내고 민간경비원의 근무환경의 열악함과 자질 및 전문성이 부족함을 말해 주는 것이다. 업체의 영세성과 비전문성으로 인해 민간경비산업이 전체적으로 균형 있는 발전을 하지 못하고 국제 적인 경쟁력을 저해하는 요인이 된다고 볼 수 있다. 제도상의 문제는 이외에도 경비업의 겸업금지조항, 경비업법과 청원경찰법의 단일화, 경비전문자격증제도의 도입 등 여러 가지 산적한 문제들이 존재하고 있다.

39) 신현기, 전개논문, 118면.

## 3) 운용상의 문제 : 민간경비를 활용한 범죄예방전략의 미흡

경찰은 범죄예방활동이 경찰의 고유업무이고 경찰이 이 분야의 전문가라고 생각하는 경향이 있다. 또한 이러한 분야의 비전문가인 민간경비 근무자와 경찰이 함께 범죄예방활동을 하고 치안서비스를 공동생산 하는 것이 시기상조라고 생각한다. 또 경찰과 민간경비의 관계는 상하감독관계이지 양자는 동반자 관계이고 상호보완관계라는 인식의 전환에 소극적이다.<sup>40)</sup>

경찰에서는 민간경비의 현재의 여건과 환경으로는 경찰에서 요구하고 기대할 수 있는 수준이 될 수 없고 또 능동적으로 움직일 수 없기 때문에 동반자로는 약하다고 보고 있다. 이러한 경찰 측의 생각과 태도로 인해 민간경비와 관련된 범죄예방정책이 개발에 미흡하며 경찰과 민간경비가 보유하고 있는 범죄정보와 범죄예방활동에 필요한 기술적 방법이 교환되지 못하고 있다.

민간경비회사와 경찰의 공동목표인 효율적 방법활동을 위해서는 경찰의 민간경비에 대한 지원체제를 확립하여야 한다. 그러나 우리나라에서는 아직 이에 대한 구체적인 지원체제가 수립되지 않고 있는 실정이다. 왜 이것이 중요한 과제인가 하면 민간경비산업은 국민의 생명과 신체 그리고 재산을 담보로 하는 경비업무를 위주로 영업하고 있기 때문에 경찰의 지도감독과 지원 없이는 효율적인 방법활동이 전개될 수 없기 때문이다.

## IV. 경찰과 민간경비의 상호협력증진 방안

미국, 일본 등 선진국을 비롯하여 많은 국가에서 민간경비산업이 21세기 유망산업으로 성장하고 있다. 이처럼 민간경비산업의 급격한 성장은 공경비의 예산감축, 범죄문제의 심각성과 범죄에 대한 두려움, 시민과 기업체들의 치안서비스에 대한 인식의 전환 등이 이유라고 할 수 있다. 즉 다양한 범죄관련문제에 공경비인 경찰력으로는 양질의 치안서비스를 기대할 수 없다는 인식이 확산되고 있다.

민간경비 산업의 성장은 제한된 경찰력을 효율적으로 이용할 수 있다는 이점이 있고, 결국 시민들에게 양질의 치안서비스를 제공할 수 있다. 따라서 범죄를

---

40) 이상원, 전계논문, 93면.

효과적으로 예방하고 손실을 방지하기 위해서는 민간경비와의 협력관계의 증진이 국가의 치안서비스의 질을 높이는 데 중요한 요소라고 할 수 있다. 본 장에서는 한국의 현실에서 경찰과 민간경비간의 협력을 증진할 수 있는 방안을 모색하였다.

## 1. 민간경비에 대한 패러다임의 전환

### 가. 경찰과 국민의 민간경비에 대한 인식전환

민간경비가 질적으로 성장하고 공경비인 경찰과 상호협력관계로 발전하기 위해서 먼저 경찰과 국민의 민간경비에 대한 부정적인 인식의 전환이 필요하다. 일반적으로 민간경비원은 학력수준이 낮고 전문성이 떨어진다는 선입견, 경찰만이 치안문제의 전문가라는 인식을 가지고 있을 때 진정한 동반자관계는 있을 수 없다. 따라서 경찰은 민간경비를 범죄문제에 있어서 상호협력적이고 보완적인 존재로 인식할 필요가 있다. 왜냐하면 증가하고 있는 범죄문제와 다양한 치안수요에 효과적으로 대응하기 위해서는 치안서비스의 생산주체를 다원화 해야한다. 현실적으로 범죄나 안전문제에서 경찰의 한계를 보완할 수 있는 기능이 민간경비인데, 민간경비원들은 경찰이 자기를 경시하고 경비업무에 비협조적인 것으로 인식하고 있는 것으로<sup>41)</sup> 나타났는데 이러한 갈등관계는 치안서비스의 질을 향상하는데 바람직하지 못하다. 치안수요의 다양성과 전문성에 효과적으로 대응하기 위해서는, 경찰은 치안서비스의 공동생산의 동반자로 민간경비를 인정하고 양자의 상호협력적인 관계를 정립해 나가는 것이 경찰과 민간경비 모두에 도움이 되고 또 양자가 발전할 수 있다는 것을 깨닫고 이를 위한 노력을 해야 할 것이다.

### 나. 공경비섹터의 민영화(Privatization)에 대한 인식전환

전 세계적으로 작은 정부의 실천에 따른 공공부문의 민간부문으로의 이양, 즉 민영화<sup>42)</sup>는 하나의 추세로 자리잡고 있다. 공경비섹터의 민영화는 앞에서 언급

41) 박주현, “공안행정의 민간부문 활용방안에 관한 연구”, 대구대 대학원 박사학위논문, 2000, 78면.

42) 민영화란 공공서비스의 제공이나 이를 위한 재산의 소유에서 정부의 역할을 줄이고 민간의 영역을 늘리는 것을 의미한다(오석홍, 행정학의 주요이론, 1992, 227면).

한 바와 같이 범죄의 증가, 치안서비스의 다양화와 민간경비서비스의 공급확대, 경찰력의 한계가 맞물려서 점차 늘어나고 있으며, 민영화함으로써의 단점보다는 장점이 훨씬 많다.<sup>43)</sup>

미국 등 선진외국은 물론이고 한국의 경우에도 공경비 섹터의 민영화가 실시 중이거나 추진 중에 있다. 국가주요시설인 인천국제공항을 민간경비원이 총기를 휴대하고 경비업무를 수행하는 특수경비제도가 도입된 것이 공경비를 민영화한 대표적인 사례이다. 이외에도 형사사법분야에서의 민영화는 민영교도소의 설치·운영으로서 1999년 12월 행형법을 개정하여 교도소 등 운영의 효율성을 높이고 수용자의 처우개선, 사회복귀 촉진을 목적으로 민영교도소설치에 관한 법률이 제정되어 준비중에 있다.

이외에도 경찰경비분야 중에는 민간이 주최하는 대규모이벤트 행사 등에 경찰력 대신 민간경비가 행사장 경비와 혼잡경비서비스를 제공하는 등 경찰업무의 민영화가 일부 실시되고 있다.<sup>44)</sup> 경찰이 '수익성행사에 대한 안전요원 및 경찰배치 기준'을 설정하여 필요 최소한의 경찰력만 지원토록하여 경찰력을 민생치안 등에 집중투입할 수 있다. 이러한 혼잡경비와 같은 경비활동영역의 민영화는 국가 공경비의 경비업무 부담을 감소시키고 또한 민간경비산업의 성장에도 긍정적으로 영향을 미치게 된다.<sup>45)</sup> 공경비의 민영화는 경찰력의 효율적인 운영을 통해서 치안서비스의 질을 향상시키는데 많은 기여를 하게 될 것이다.<sup>46)</sup> 따라서 경찰과 정부당국은 공경비 섹터가 정부의 고유한 업무영역이고 민영화는 치안서비스의 질을 저하시키고 일부 계층의 국민에게만 서비스가 집중될 것이라는 우려에서 벗어나서 공경비의 민영화와 공유화를 통해서 치안서비스의 질을 향상시킬 수 있다는 발상의 전환과 과감한 정책의 변화가 필요하다고 생각한다.

43) E. S. Savas는 미국의 실제에 대한 경험적 연구에서 청소, 교통, 치안, 사회복지, 교육 등은 민간부문이 정부부문보다 더 효율적이고 효과적으로 서비스를 공급할 수 있다고 주장하였다.

44) 경찰청의 통계자료에 의하면 수익성 행사에 경찰력을 지원한 현황을 보면 '01년에 927회에 233,860명, '02년도 947회에 84,175명의 경찰이 동원되었다(경찰청, 경찰백서, 2003, 393면)

45) M. J. Mahoney, *Private Security Industry*(N.J. : McMillian Co., 1988), p.150.

46) 경찰활동의 민영화는 경찰활동의 보충성, 선택성, 개별성, 영리성, 경제성, 비정치성, 봉사성, 교체성등의 장점과 비용부담의 과다, 치안서비스의 불평등성이 지적되기도 한다.

## 2. 경찰과 민간경비의 협력시스템 구축

경찰과 민간경비가 공통의 관심사인 범죄예방과 효과적으로 범죄문제에 대응하기 위해서는 상호 긴밀한 협력시스템의 구축이 필요하다. 양자간의 협력관계의 정립에 필요한 몇 가지 대안을 제시하면 다음과 같다.

### 가. 양자간 범죄정보의 교류

민간경비와 경찰조직간의 상호 협력강화를 위해서는 평소에도 이들 양조직의 폭 넓은 이해와 협조가 요구되므로 상호간에 효율적인 범죄예방 활동을 위한 각종 정보교환도 긴밀하게 필요하고 경찰의 민간경비에 대한 관심과 지원이 강구되어야 한다.

### 나. 범죄대응 합동훈련(FTX)

합동순찰은 경찰과 민간경비간에 상호이해의 폭을 넓힐 수 있는 좋은 방법이다.<sup>47)</sup> 합동순찰은 지역사회경찰활동이 활성화되어 있는 미국이나 일본의 경우에는 활성화되어있다. 경비관할구역을 담당하고 있는 민간경비와 경찰의 합동방법 순찰은 사전에 범죄를 예방하는 데도 아주 효과적이다. 현재 일부 시행되고 있는 전자경보장치에 의한 응답서비스에 일부 지원되고 있는 경찰과 민간경비의 합동순찰제도를 지역의 실정에 맞게 상설화하는 것도 좋은 방법이라고 생각한다.

또 이 제도를 범죄대응합동훈련으로 격상하여 운영하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다. 범죄문제에 효과적으로 대응하기 위해서는 지역민간경비업체와 경찰간의 협력이 무엇보다 중요하다. 예를 들어 전자경보장치를 설치한 고객의 업소에서 침입절도가 발생하였다는 가상시나리오를 작성하여 민간경비업체가 경찰에 신고하고 범죄현장확보, 범인추적, 임무분담, 범인체포 등 범죄신고, 범죄현장확보, 범인추적, 범인검거 등 일련의 과정을 실제훈련을 통해서 숙달한다면 실제 사건발생시 효과적으로 대응할 수 있을 것이다.

47) 이윤근, 전개논문, 117-118면.

#### 다. 범죄자문 서비스센터의 공동운영

경찰과 민간경비가 지역사회 내의 범죄예방을 위한 공동 노력의 일환으로 민간경비업체가 제공하는 경비상품의 목록을 일반시민들에게 주지시킬 수 있는 범죄자문 서비스센터 내지는 범죄자문서비스센터를 공동으로 운영하는 방안도 강구해 볼 필요가 있다.<sup>48)</sup> 현재 경찰은 기존의 파출소를 순찰지구대 개념으로 통합운영하면서 기존 파출소를 치안서비스센터로 전환하였다. 치안서비스센터를 민간경비와 공동으로 운영하는 것도 지역사회의 범죄문제를 해결하고 민간경비와 경찰의 상호협력을 증진시킬 수 있을 것이다.

#### 라. 일선경찰서에 민간경비 전담부서 설치운영

실제로 민간경비를 지도·감독하는데 가장 중요한 경찰서 단위에서는 경비업 담당 경찰관 1명이 관내의 수 십 개의 경비업체를 관리하고 지도·점검하고 있는 실정이다. 관할 구역내의 경비업체는 많은데 비해, 담당 경찰관 1인으로서는 적절한 관리가 되지 못하고 있다.

민간경비의 지속적인 발전과 건전한 육성을 위해 또한 경찰과 민간경비의 효율적인 방법협력체제 구축을 위해서 경찰서 단위에 반이나 계 단위의 전담부서가 필요하며, 지방경찰청 단위에서도 관할 구역 내 100~200개 정도의 경비업체의 허가, 보안지도 점검, 행정지도 감독 등의 업무를 담당해야 되기 때문에 계 또는 반 단위에 전담부서의 설치가 필요하다.<sup>49)</sup>

### 3. 경비업체의 체질개선을 위한 노력

양자간의 대등한 협력관계가 유지되기 위해서는 어느 정도 힘의 균형이 이루어져야한다. 아무리 공통된 목표가 있다하더라도 능력에서 차이가 나면 수평적인 관계가 아니라 수직적인 관계가 형성될 수밖에 없다. 현재의 민간경비는 외형상으로는 상당한 몸집을 가지고 있으나 질적인 측면에서 따지고 보면 영세성과 전문성의 결여, 구성원의 능력부족 등 체질을 개선해야 할 부분들이 남아있

48) 신현기, 전계논문, 120면.

49) 이상원, 전계논문, 94-95면.

다. 따라서 민간경비가 경찰과 협력관계를 유지하기 위해서는 경찰의 육성노력과 더불어 자구노력이 필요하다고 생각한다. 다음은 몇 가지 체질개선을 위한 방안을 제시한 것이다.

#### 가. 협력방법프로그램의 개발과 운용

효율적인 범죄예방을 위해서는 민간경비와의 협력문제가 필수적 사항임에 틀림없다. 양자의 협력체계가 잘 이루어지지 않는 것은 양자의 이해부족과 제도적 장치가 미흡하기 때문이다. 이를 시정하고 양자의 보다 나은 협력방법체제를 구축하기 위해서는 무엇보다도 민간 경비 측의 적극적 협력방법 태도가 필요하다.

미국의 경찰과 민간경비가 상호협력 Program을 통해 치안서비스의 질을 제고하려는 노력을 하고 있다<sup>50)</sup>. 서 경비협회가 주관하여 범죄예방 Program이나 협력방법 Program을 개발하여 경찰과 민간 경비용원이 함께 교육훈련을 받으면서 인적유대 발전은 물론, 양자의 상호이해의 폭을 넓힐 수 있는 장치가 필요하다고 생각한다.

#### 나. 경비업체의 영세성 탈피와 전문화

대부분의 경비업체의 경우, 중소기업체 규모로서 출혈경쟁의 과다로 입찰단가가 낮아지게 되고 그 결과 경영을 악화시키고 저임금, 저학력, 비전문적 경영관리가 되풀이됨으로서 직원에 대한 처우개선의 미진, 근무환경 악화로 영세성을 벗어날 수 없게되고 경비업체의 전문화를 기할 수 없게 된다. 또한 몇 개의 대규모 경비업체에서 전체의 민간경비시장을 60%이상 독점하고 있는 현실에서는 전체 민간경비업체가 균형 있는 성장을 할 수 있는 여건이 조성되지 못하게 된다.

대규모 경비업체의 시장 장악을 막고 소규모 경비업체의 경쟁력을 살리기 위해서는 무엇보다 경비업체 자체의 지속적인 구조조정, 자율적으로 지나친 경쟁 조절과 허가업무별 통합 운영 등의 특성화를 위한 노력이 필요하며, 선진국처럼 호텔, 병원, 학교 등 세분화된 전문업체로의 전환도 기해야 할 것이다. 아울러

50) Minutes of The Joint Council of Law Enforcement and Private Security Associations (Chicago, IL : National Sheriff's Association, 1986), pp.4-6.

미국이나 일본처럼, 민간경비원 전문자격제도를 도입<sup>51)</sup>하여 자격증을 취득한 사람에게 기능별로 취업을 가능케 함으로서 민간경비원의 자질향상을 도모해야 할 것이다.

#### 다. 민간경비 교육훈련시스템의 개선

현재 경비원에 대한 교육은 신입교육(특수경비원포함)과 직무교육으로 나누어 실시하고 있다. 민간경비산업의 지속적인 발전을 위해서는 우수한 경비인력을 육성하는 것이 중요하다. 우수인재의 육성은 훌륭한 교육훈련시스템으로 가능하다. 그러나 한국의 경우 민간경비전문교육훈련기관이 전무할 뿐 아니라 대학교육과정이 절대적으로 부족한 실정에 있다. 2002년 12월을 기준으로 경비업체의 수가 2,300여개, 경비인력이 130,000명에 이르고 있으나 체계적인 교육훈련프로그램은 물론이고 교육훈련기관이 절대적으로 부족한 실정에 있다.<sup>52)</sup> 이와 더불어 전문교육기관의 설치와 병행하여 경비관련전문연구소의 설치 등 민간경비산업의 발전을 위해 연구개발에 업체스스로 많은 노력을 아끼지 말아야 할 것이다. 정부 또는 협회차원에서 민간경비전문교육기관이 설치를 통하여 경비원의 질적 향상과 전문성을 제고하는 노력이 필요하다.<sup>53)</sup>

### 4. 기타 협력증진 방안

#### 가. 민간경비 자체 적극적인 홍보전략

국민들의 민간경비에 대한 낮은 인식과 협력방법 및 민간경비의 역할과 기능에 대한 이해도를 높이기 위해서는 무엇보다도 민간경비 자체적으로 적극적, 공격적 홍보전략이 필요하다. 현재까지는 전체국민의 일부계층만이 민간경비서비스를 이용했기 때문에 협력방법에 대한 홍보는 필수적이다. 민간경비와 경찰이 함께 범죄예방을 위해 활동한다는 내용으로 만들고, 국민들에게 인식시키기 위

51) 이윤근, 전계논문, 115면.

52) 강길훈, "특수경비원 교육훈련 발전방안에 관한 연구", 경호경비연구 제6호, 2003, 320-321면.

53) 이상원, "호주의 민간경비교육훈련과 자격제도에 관한 연구", 제10회 한국경호경비학회 학술세미나자료, 2003, 22-23면.



한 수단으로 마스크, 언론매체, 홍보책자, 스티커 등을 경찰의 조언과 협력을 얻어서 활용·배포함으로써 민간경비의 이미지 상승은 물론 협력방법에 관한 홍보효과도 높일 수 있을 것이다.

#### 나. 지역단위 협의기구의 상설화

한 연구에 의하면 민간경비산업 발전의 저해요인으로 민간경비직원들은 범죄 신고 및 출동시 상호업무협조가 미흡하여 효과적인 초동조치를 하지 못하는 것<sup>54)</sup>으로 나타났다. 민간경비와 경찰이 그들이 업무범위 내에서 범죄 및 범죄행위를 예방하고 개인의 생명과 재산을 보호한다는 상호간의 역할을 이해하고 실질적인 협력을 유도하기 위한 양자간의 노력이 필요한 것이다.

공식적으로는 지방경찰청 단위로 관할 구역내의 민간 경비회사들과 경찰이 접촉을 공식화하는 협의 기구를 만들어 정기적 모임과 회의, 학술세미나, 워크숍 등을 통해 상호간의 역할과 입장을 이해하기 위한 노력이 병행되어야 하고, 비공식적으로는 정기적인 체육대회, 상호시설 방문 등의 교류를 통해 상호작용의 증대를 도모해야 할 것이다. 또한 경찰기관에서는 정기적으로 민간경비요원을 대상으로 한 범죄예방 교육, 최근 범죄수법, 장비, 법률교육 등의 실시로 협력과 교류의 활성화가 필요하다.

#### 다. 비상연락망 구축 등

경찰과 민간경비의 효율적인 협력방법체제를 강화하기 위해서는, 경찰교육기관의 교과목에 민간경비와 경찰의 협력체제와 관련되는 과목의 설정으로 양자의 이해의 폭을 넓히려는 노력이 필요하고, 경찰서 상황실과 민간경비회사 관제실 간에 핫라인 설치, 범죄자문센터 공동운영<sup>55)</sup>, 책임자 간담회 등의 상호 대응태세의 보완이 필요하다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 협력방안의 장구에 우선하여 민간경비원 각 개인의 투철한 직업의식과 직업윤리가 더 중요하다.

54) 이상원, "민간경비원의 직무만족도에 관한 연구", 한국민간경비학회 창립학술세미나(2000. 12), p.52.

55) 이윤근, "각국의 민간경비산업발전과 향후전망", 경호경비연구 창간호(1997.10), p.261.

## V. 결 론

한국에서 민간경비의 역할이 아직까지 미국이나 일본 등 선진국에서와 같은 민간경비의 역할 수준에까지 미치지 못하고 있는 것이 사실이다. 그러나 민간경비는 경찰의 급증하는 범죄대응능력의 부족으로 야기되는 일부 치안의 공백상태를 적지 않게 보완해 주고 있다는 점에는 주지의 사실이다.

현대사회의 범죄양상은 다양화, 지능화, 복잡화되어 가고 있는 현대사회에서 범죄 예방 내지는 범죄대응 활동이 부족한 경찰력 자체만으로는 한계가 있는 만큼 경찰과 국민 모두가 민간경비의 역할에 대한 새로운 인식을 가져야 할 때이다. 물론 최근에 발생했던 현금호송차량의 도난 등 경비업체 직원의 나태한 직무태도와 의식, 일부 경비업체의 영세성과 전문성부족도 시급히 해결해나가야 할 과제이다.

현실적으로는 국민의 민간경비에 대한 낮은 인식과 경찰의 민간경비 역할에 대한 이해 부족, 민간경비와 관련된 범죄예방정책의 미흡, 경비업체의 영세성과 전문성 부족 등의 문제점이 지적되고 있다. 국민들에게 보다 양질의 치안서비스를 제공하기 위해서는 경찰과 민간경비가 상호협력적이고 보완적인 관계의 유지가 무엇보다 중요하다.

양자의 상호협력관계의 정립은 극복해야 할 과제들도 많이 있다. 예컨대 경찰의 민간경비원의 자질과 능력에 대한 폄하, 국민의 민간경비에 대한 낮은 인식, 민간경비와 경찰의 지나친 경쟁의식과 정보의 교환의 경시, 경찰의 민간경비에 대한 지도감독을 위한 전담부서의 미설치와 전담경찰인력의 부족 등 의식적·제도적·운영상의 문제에서 해결해야 할 과제가 산적해 있는 실정이다.

하지만, 경찰의 존재목적이 국민의 생명과 재산을 보호하고 서비스를 제공하는 것이 그 목적이다. 따라서 범죄를 예방하고 발생범죄를 해결하는 등 국민의 범죄에 대한 두려움을 해소하고 안전한 생활을 위한 다양한 전략이 필요하다. 이러한 방법 중에 치안서비스를 제공하는 주체의 다원화와 경찰업무의 민영화, 민간경비와의 협력관계 강화 등이 바람직한 대안이라고 생각한다.

이러한 측면에서 치안서비스 생산의 공동생산주체인 민간경비와 파트너십의

관계를 강화하는 노력이 필요하다. 상호협력의 증진은 한쪽의 노력만으로는 불가능하다. 경찰은 민간경비업의 건전한 육성과 발전을 위해서 필요한 제도적 장치의 보완 적정한 지도와 감독, 치안관련 정보의 공유 등에 최선을 다해야 할 것이다.

그리고 민간경비업체도 경찰과 동등한 동반자 관계를 유지하기 위해서는 영세성의 탈피, 업무의 전문화, 직원자질향상 등 보다 경쟁력 있는 기업환경을 조성하는데 부단히 노력해야 할 것이다. 민간경비와 경찰의 협력강화는 국민에게 양질의 치안서비스를 제공하고 국민의 삶의 질을 향상시키는데 시너지 효과를 발휘할 수 있을 것이라고 생각한다. 본 논문을 통해서 경찰과 민간경비의 협력을 통한 치안서비스의 질을 제고를 기대할 수 있으나 경찰과 민간경비업에 종사하는 실무자를 대상으로 한 실증적 조사연구가 결여되어있다는 한계를 가지고 있다. 후속연구에서는 실증적인 조사연구를 통한 보다 구체적인 연구결과를 기대한다.

## <참 고 문 헌>

- 경찰백서 2003, 경찰청
- 경찰청, 21C 한국경찰의 나아갈 방향, 2000.
- 강길훈, “민간경비 교육훈련체제에 관한 연구”, 박사학위논문, 상지대학교대학원, 1999.
- 박주현, “공안행정의 민간부문 활용방안에 관한 연구, 박사학위논문, 대구대학교 대학원, 2000.
- 신현기, ‘한국민간경비와 경찰의 협력강화방안에 관한 연구’, 한·독사회과학논총, 제11권, 제2호, 2001.
- 이상안, 「법질서경제학」(서울 : 대한문화사), 1997.
- 이상원, “경찰개혁에 대한 평가와 대응연구”, 논문집, 제 8집 2호, 대구대학교 사회과학연구소, 2000.
- 이상원, “공경비와 민간경비의 협력방법체제 구축방안”, 경호경비연구 제6호, 한국경호경비학회, 2003.
- 이윤근, 「민간경비론」(서울 : 엑스퍼트), 2001.
- 이윤근, “각국의 민간경비산업 발전과 향후전망”, 경호경비 연구, 창간호, 한국경호경비학회, 1997.
- 이윤근, “범죄예방을 위한 공경비섹터의 민영화방안”, 동국대학교경찰행정학과 창립40주년 기념 국제학술세미나, 2003.
- 이준형, “치안서비스 공급주체의 다원화방안에 관한 고찰”, 경찰학연구제5호, 2003.
- 장대홍, “미국 민간 경비산업의 새로운 경향”, 한국 민간 경비학회, 제2회 국제학술세미나, 2001.
- 최선우, “치안서비스공동생산의 효과성에 관한 연구”, 동국대학교 대학원 박사학위논문, 1999.

- Baker Thomas, Ronald D. Hunter, Jeffery P. Rush, *Police System and Practice*, Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, 1994.
- Burstein Harvey, *Introduction to Security*, Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall Inc., 1994.
- Burstein Harvey, *Security : Management Perspective*, Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall Inc., 1996.
- Hess Kören M. and Henry M. Wroblewski, *Introduction to Private Security*, St. Paul, MN : West Publishing Co., 1996.
- Hopf Peter S., *Handbook of Building Security-Planning and Design*, Government Printing Office, Washington D.C : McGraw Hill Inc., 1979.
- Peter K. Manning, 「The Privatization of Policing」 (Washington, D.C. : Georgetown Univ. Press), 1999.