

# 한국 민간경비 관련법제 단일화 논의 - 경비업법과 청원경찰법을 중심으로 -

이민형 (용인대학교 대학원)

강경수 (용인대학교 대학원)

김진환 (용인대학교 경호학과 교수)

## A Study on Unification of Legislation related to Private Security

Lee Min hyung / Kang Kyung soo / Kim Jin hwan

## Abstract

The basic legislations regulating the private security in Korea are Private Security Business Act and Private Policeman Act.

But this dualistic system of private security causes difficulties in unity and efficiency of private security operation and makes it complicated to supervise each personnel with effect.

Besides despite similar service and duty, there is all the difference between private security guard and private policeman in regard of social position, pay, authority, and so on.

Therefore it is suggested that the two Acts should be unified and the united private security act should be enacted.

Legislating new private security act will lead to considering the detail legislative definition on qualification of personnels and business range.

[Key Words : private security, Private Security Business Act, Private Policeman Act, private security industry, legislation]

## I. 서론

1970년대부터 급속한 도시화·산업화에 따른 치안문제에 공권력만으로 대처하기에는 한계가 있었다. 1962년 청원경찰법이 법률 제1049호로 제정되었고, 1973년 청원경찰법을 전면 개정하여 청원경찰로 하여금 국가중요시설 및 기관, 공공단체 및 각종 사업장의 경비를 수행하도록 하는 한편, 1976년에는 용역경비업법을 제정하여 용역경비업체로 하여금 산업시설 등 각종 시설의 경비를 담당케 하였다.

그런데 한국전쟁 이후 남북 간에 형성된 첨예한 대립상황은 이러한 산업시설들에 대한 경비를 단순한 범죄피해로부터의 예방, 즉 방법이 아닌 적대세력으로부터의 시설파괴에 대한 방호의 개념으로 인식하게 하였다(김성연, 2004). 그러나 실질적으로 경찰의 예산과 인원으로는 계속해서 증가하는 국가중요시설물에 대한 경비업무를 감당할 수 없었고, 국가중요시설이라는 점에서 민간경비업체에 위탁할 수 없다고 판단하였다. 그리하여 청원경찰제도가 탄생하게 되었다.

청원경찰제도를 시행하는 이유는 소요경비를 부담할 것을 조건으로 경찰관의 배치를 신청하는 경우에 이에 응하여 청원경찰관을 배치하는 제도를 신설함으로써 경찰인력의 부족을 보완하고 건물 등의 경비 및 공안업무에 만전을 기하기 위함이다.

청원경찰제도는 정부의 입장에서는 국가예산의 소비 없이 경찰력이 강화되는 한편, 신청자의 입장에서는 일정 비용으로 경찰 공권력에 준하는 청원경찰의 배치를 받을 수 있으므로 시설 경비에 효과적이라는 이점이 합치되어 발전을 거듭해 왔다(안황권·안성조, 2008).

하지만 일본 민간경비의 국제행사에 대한 성공적인 임무완수와 1972년 5월 경비업법 제정·공포는 한국 민간경비업체들에게 커다란 자극을 주었다. 그리고 당시 대한민국재향군인회와 대한재경향우회에서 용역경비업법 제정을 관계기관에 건의하였고, 1976년 용역경비업법이 제정되었고 경비업법으로 명칭이 변경되었다.

민간경비 관련 법적규제에 있어서 경비업법이 탄생된 이후 현재 청원경찰이 경비업무를 맡고 있는 국가기관의 몇몇 경비시설물을 제외하고는 오히려 민간경비가 훨씬 많은 분야에서 다양한 경비업무를 실시하고 있는 실정이다. 특히 현대 산업사회에서 빈번히 개최되고 있는 각종 대규모 집회 등의 행사장 경비는 그 중요성이 점차 크게 인식되어 가고 있는 실정이며 최근에 이르러 자주 발생하고 있는 운송중인 현금 및 귀금속 도난사건 등은 국민경제생활을 크게 위협하고 있어 이것에 대한 방지대책으로 무기를 휴대한 청원경찰 등을 활용하고 있지만 방지활동에는 한계성이 있다고 인식하여 금융업계에서는 민간경비업체들로 하여금 우리 실정에 가장 적합한 전문화된 현금수송업무 취급뿐만 아니라 휴일이나 공휴일 그리고 근무시간이 끝난 야간시간에 무인화은행기능을 수행하는 CD(현금자동지불기) 및 ATM(현금자동예금기)의 관리 및 운용을 민간경비업체에 맡겨 실시하여 오고 있기 때문에(서재근, 1995a) 이와 같은 기능수행에 대한 수요는 계속 증가할 것으로 예상된다.

청원경찰과 민간경비원은 그 법적 지위가 민간인이며, 2001년 특수경비제도가 경비업법상 도입됨으로 인해서 기존의 청원경찰의 업무의 특성은 퇴색되었다. 또한 현재 경비운용의 제도적 이원화로 인해 경비의 효율성·통일성·일관성에 장애요인이 되고 있으며 효율적인 지휘·감독을 어렵게 하고 있다. 더욱이 경비업무는 크게 상이하지 않으나 지휘체계, 보수, 법집행권한, 책임의 한계 등에 있어 상당한 차이를 보이고 있다(한국경찰학회, 2001).

이에 따라 청원경찰법과 경비업법의 단일화 문제가 대두되며 따라서 여기에서는 청원경찰과 민간경비의 직무범위 등 양법의 주요 내용을 비교하고, 그것을 기반으로 양법의 일원화 필요성과 문제점 해결 방안 및 기대효과에 대하여 논하도록 하겠다.

## II. 이론적 배경

### 1. 민간경비의 의의

민간경비는 공경비에 대비되는 개념으로서, 공경비란 그들의 관할구역 내에서 법집행에 관

한 모든 권한을 가지고 교통통제, 공공의 질서유지, 개인의 생명 및 재산보호, 범인의 체포 및 수사, 범죄예방과 같은 공공의 이익을 위하여 또는 공공의 안전과 보호의 일반적인 업무를 일반국민들을 위하여 행하는 제반 활동을 말한다(William C. Cunningham, 1990). 그리고 협의의 공경비인 경찰은 국가 공권력의 작용으로서 전체 국민을 대상으로 하며 법적 권한을 가지고 공공의 이익을 위해서 국가 치안 활동을 담당한다.

이에 반하여 민간경비란 여러 가지 위해로부터 개인의 이익이나 생명 및 재산을 보호하기 위하여 특정한 의뢰자에게 경비 및 안전에 관련된 서비스를 이들로부터 받은 보수만큼 행하는 개인 및 단체 그리고 영리기업을 말한다(National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals, 1973).

수익자부담이론에 따르면 자본주의 사회에 있어 경찰의 공권력 작용은 원칙적으로 거시적 측면에서 질서유지나 체제수호 등과 같은 역할과 기능으로 한정하고, 사회 구성원 개개인 차원이나 여타 집단과 조직 등의 안전과 보호는 결국 해당 개인이나 조직이 담당하여야 한다는 것이다(Clifford D. Shearing & Phillip C. Stenning, 1981).

이러한 인식에 기초하여 청원경찰 또한 청원주의 비용부담과 수사와 같은 공권력 작용의 불능 등 그 작용에 대한 근거법령만 틀릴 뿐 민간경비영역의 업무 활동이라 볼 수 있다.

공경비와 민간경비는 범죄 예방과 질서유지의 공적 목적을 달성한다는 공통점이 있지만 공경비는 국가 공권력으로서의 법집행을 담당하는 국가행위인데 반하여 민간경비는 사적 자치 영역에서의 사인과 사인과의 계약관계가 그 근간을 이루므로 그 업무수행에 있어서도 의뢰자의 생명, 신체의 위해와 재산 손실의 예방적 측면에서의 기능적 역할만을 담당하게 된다.

따라서 민간경비란 실질적으로는 국민의 생명과 신체 그리고 재산보호, 질서유지를 위한 일련의 모든 예방적 활동을 말하며, 형식적으로는 현행 실정법상에서 규정하는 경비업 주체에 의해 수행되는 활동을 의미한다.

## 2. 민간경비에 대한 법적 규제의 필요성

경비 업무는 사람의 생명 및 신체에 대한 위해, 재산에 대한 침해 등을 예방하고 방지하는 업무로서 그 성격상 타인의 권리나 자유를 침해할 가능성이 많으며, 국민 생활에 밀접한 관련을 가진 업무의 특성상 그 활동에 대한 간섭과 위법·부당한 행위를 수반할 우려가 있는 영업이다. 따라서 타인의 생명과 재산에 직접적인 영향을 주는 공익적 성격을 내포하고 있으므로 그것을 담당하는 주체가 자본력과 전문성에 있어 요구되는 기준에 미달될 경우 그러한 피해는 국민이 감수하여야 한다.

그러므로 이러한 부정적 요인을 제거하고 사회적으로 유용한 산업으로 건전하게 발전시켜 나가기 위해서 그 필요한 법적 규제와 행정상의 감독을 규정하여야 한다(이상철 외, 2006).

### 3. 한국 민간경비 관련법제

민간경비에 대한 대표적인 법은 경비업법과 청원경찰법이 있으며, 모두 형식적 의미의 법률로서 국민의 생명, 신체 그리고 재산을 보호하고 각종 위난을 예방하는 민간 영역의 경비 활동과 그러한 업무의 실체법적 근거를 규정한 법들이다.

경비업법은 '용역경비업법'이라는 명칭으로 1976년 12월 31일 법률 제2946호에 의거 제정되었다. 그 후 현재까지 13차례 개정되었으며, 제7차 개정을 통해 현재의 '경비업법'으로 명칭이 변경되었고, 제8차 개정에 의해 국가중요시설에 대한 효율적인 경비체계의 구축을 위하여 경비업의 종류에 특수경비업무가 추가되었다.

청원경찰법은 청원경찰의 실체법적 근거를 둔 것으로서, 여기에서 청원경찰이란 국가기관 또는 공공 단체와 그 관리 하에 있는 중요산업 시설·사업장·국내주재 외국기관 기타 행정자치부령<sup>1)</sup>이 정하는 중요시설·사업장 등의 장소에 기관의 장이나 경영자가 소요경비를 부담할 것을 조건으로 경찰의 배치를 신청하는 경우에 그 기관·시설 또는 사업장 등의 경비를 위하여 배치하는 경찰이다.

이 법은 청원경찰의 직무·임용·배치·보수·사회보장 기타 필요한 사항을 규정함으로써 청원경찰의 원활한 운영을 기함을 목적으로 하며, 1962년 4월 3일 법률 제1049호로 제정되어 1973년 10월 31일 법률 제2666호로 전문개정이 있던 후 9차에 걸쳐 일부 개정되었다.

## Ⅲ. 한국 민간경비관련법 주요 내용 및 비교

### 1. 경비업법

경비업법상 경비업을 시설경비업무, 호송경비업무, 신변보호업무, 기계경비업무, 특수경비업무로 분류하고 있으며(경비업법 §2), 법인이 아니면 이를 영위할 수 없도록 하고 있다(동법 §3).

경비업을 영위하고자 하는 법인은 도급받아 행하고자 하는 경비업무를 특정하여 그 법인의 주사무소의 소재지를 관할하는 지방경찰청장의 허가를 받아야 하며(동법 §4), 법인 임원의 결격사유를 규정하였다.

1) 청원경찰법시행규칙 제1조(배치대상)

청원경찰법 제2조 제3호에서 "기타 행정자치부령으로 정하는 중요시설·사업장 또는 장소"라 함은 다음 각호의 시설·사업장 또는 장소를 말한다.(개정 1994.10. 1, 1999.10. 2)

① 선박·1항공기 등 수송시설 ② 금융 또는 보험을 업으로 하는 시설 또는 사업장  
③ 언론·통신·방송 또는 인쇄를 업으로 하는 시설 또는 사업장 ④ 학교 등 육영시설 ⑤ 의료법에 의한 의료기관  
⑥ 기타 공공의 안녕질서 유지와 국민경제상 고도의 보호를 필요로 하는 중요시설·사업체 또는 장소

경비업자는 대통령령이 정하는 바에 따라 경비지도사를 선임하여야 하며(동법 §12), 경비업무를 적정하게 실시하기 위하여 경비원으로 하여금 대통령령이 정하는 바에 따라 경비원 교육을 받게 하여야 하고, 특수경비업자는 대통령령이 정하는 바에 따라 정기적으로 특수경비원 교육을 받게 하고 특수경비원 교육을 받지 아니한 자를 특수경비업무에 종사하게 하여서는 아니 된다(동법 §13).

특수경비업자는 특수경비원으로 하여금 배치된 경비구역안에서 관할 경찰서장 및 공항경찰대장 등 국가중요시설의 경비책임자(관할 경찰관서장)와 국가중요시설의 시설주의 감독을 받아 시설을 경비하고 도난·화재 그 밖의 위협의 발생을 방지하는 업무를 수행하게 하여야 하며, 지방경찰청장은 국가중요시설에 대한 경비업무의 수행을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 관할경찰관서장으로 하여금 시설주의 신청에 의하여 시설주로부터 국가에 기부채납된 무기를 대여하게 하고, 시설주는 이를 특수경비원으로 하여금 휴대하게 할 수 있다(동법 §14).

허가관청은 동법 제19조 및 20조에 따라 허가취소 등의 행정처분을 할 수 있고, 동법 제28조 내지 제30조의 행정형벌과 제31조의 과태료 처분에 관하여 규정하고 있다.

## 2. 청원경찰법

청원경찰법상 청원경찰의 직무는 경비구역 안에 한하여 경찰관직무집행법상 경찰관의 직무를 행하며(청원경찰법 §3), 청원경찰은 청원주가 임용하되, 그 임용에 있어서는 미리 지방경찰청장의 승인을 얻어야 한다(동법 §5).

청원경찰경비는 청원주가 부담하며(동법 §6), 청원주는 청원경찰이 직무상 부상 또는 사망시 유족에게 보상금을 그리고 청원경찰 퇴직 시 퇴직금을 지급하여야 한다(동법 §6~7).

청원경찰은 근무 중 제복을 착용하여야 하며, 지방경찰청장의 승인에 의해 직무수행을 위하여 필요하다고 인정될 경우 청원주의 신청에 따라 관할경찰서장으로 하여금 무기를 대여 받아 휴대할 수 있다(동법 §8).

청원주는 항시 소속 청원경찰의 근무수행상황을 감독하여야 하고, 청원경찰의 효율적인 운영을 위하여 지방경찰청장은 청원주를 지도하며 감독상 필요한 명령을 발할 수 있다(동법 §9의3).

청원경찰이 직무를 수행함에 있어서 직권을 남용하여 국민에게 해를 끼친 경우에는 6월이하의 징역이나 금고에 처하며, 청원경찰업무에 종사하는 자는 형법 기타 법령에 의한 벌칙 적용에 있어서는 공무원으로 본다(동법 §10).

청원경찰의 직무상 불법행위에 대한 손해배상에 관하여는 민법의 규정에 의하며(동법 §10의 2), 국가기관 또는 지방자치단체에 근무하고 있는 청원경찰의 불법행위에 대해서는 외관주의에 따라, 그리고 청원주가 국가 또는 지방자치단체가 되므로 고의 중과실의 경우 대위책임에 의해 국가배상법에 따르게 된다. 다만 이 경우 당해 청원경찰에 대한 구상책임을 물을 수 있다

(김충남, 2008).

청원경찰은 형의 선고·징계처분 또는 신체·정신상의 이상으로 직무를 감당하지 못할 때를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 않으며(동법 §10의4), 임용결격사유에 해당하거나 청원경찰 배치기 폐지된 경우 또는 59세에 달한 경우에는 당연 퇴직된다(동법 §10의6).

청원주는 배치시설이 폐쇄 또는 축소되는 경우 청원경찰 폐지와 인원 감축을 할 수 있으나, 특수경비를 배치할 목적으로는 아니 되며, 폐지 또는 감축한 경우 배치결정을 한 경찰관서장에게 통보하고, 지방경찰청장의 요청에 따른 배치의 경우에는 그 사유를 구체적으로 명시하여야 한다(동법 §10의5).

### 3. 경비업법과 청원경찰법의 비교

경비업법과 청원경찰법은 민간경비에 대한 실체법적 근거를 제시해주며, 그에 따른 행정규제와 감독 및 업무수행 주체의 책임과 제한에 대해 규정하고 있고, 경비업법상의 경비원과 청원경찰법상의 청원경찰은 특별한 경우를 제외하면 모두 민간인 신분이다.

국가중요시설은 시설경비의 범주에 들어가기 때문에 기본적인 시설경비업무 수행에 있어서는 민간경비원과 청원경찰은 유사하다고 보아야 할 것이며, 특히 특수경비업무가 경비업법상 명시됨에 따라 국가중요시설에 대한 이원적 체계와 그 효율성에 대해 문제가 제기되어 왔다. 따라서 각 법에 규정되어 있는 내용을 비교 검토함으로써 일원화에 대한 기본적 토대를 마련하여야 하며, 이에 따라 양법을 비교하여 정리하면 다음과 같다.

〈표 3-1〉 경비업법과 청원경찰법의 비교

개별과제	경비업법	청원경찰법
업무범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 시설경비업무 및 특수경비업무 : 경비대상시설에서의 도난, 화재 및 그 밖의 혼잡 등으로 인한 위험발생 방지</li> <li>◆ 기타 : 호송경비업무, 신변보호, 기계경비업무</li> </ul>	배치구역 내 경비 목적을 위한 필요한 범위 안에서 경찰관직무집행법상 직무수행(수사 제외)
업무구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 시설경비 : 사업장의 경비 도급 후 경비담당</li> <li>◆ 특수경비 : 공항(항공기 포함) 등 대통령령이 정하는 국가중요시설(공항·항만·원자력 발전소 등의 시설 중 국가정보원장이 지정하는 국가보안목표시설과 통합방위법상 국방부장관이 지정하는 국가중요시설)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 국가기관 또는 공공단체와 그 관리하의 시설 및 사업장</li> <li>◆ 국내주재 외국기관</li> <li>◆ 기타 행정안전부령으로 정하는 중요시설사업장 또는 장소</li> </ul>
업무수행 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 경비원 : 허가받은 경비업체에 고용</li> <li>◆ 신분 : 민간인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 청원경찰 : 지방경찰청장의 승인을 받아 시설주가 임용</li> <li>◆ 신분 : 민간인(형법 기타 법령의 벌칙 적용 시 공무원)</li> <li>◆ 의사에 반하여 면직되지 않고 당연퇴직 사유 규정</li> </ul>

개별과제	경비업법	청원경찰법
직무권한	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 시설주의 관리권 범위 내</li> <li>◆ 형법상 위법성조각사유에 따른 면책 행위</li> </ul>	경찰관직무집행법상 직무권한 (범죄예방, 경비, 위해방지, 불심검문 등)
의무	특수경비원의 경우 직무상 명령에 복종, 경비구역 이탈금지, 정의행위 금지 및 무기 안전수칙 이행 의무 등	국가공무원법 및 경찰공무원법 준용 (명령 복종, 직장이탈금지, 비밀엄수, 집단행위 금지, 허위보고 금지 등)
감독	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 경비원 : 지방경찰청장 또는 관할경찰서장의 소속 경찰공무원 현장감독 지시</li> <li>◆ 경비업자 및 경비지도사 : 경찰청장 또는 지방경찰청장</li> <li>◆ 특수경비업자에 대한 지방경찰청장의 보안지도 및 점검</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 청원주 : 지방경찰청장이 지도 및 감독</li> <li>◆ 청원경찰 : 청원주 또는 관할경찰서장 (매월 1회 경비현장에서 감독)</li> </ul>
감독	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 경비지도사 : 합격후 44시간의 기본교육</li> <li>◆ 일반경비원 : 28시간의 신임교육과 매월 4시간 이상의 직무교육</li> <li>◆ 특수경비원 : 88시간의 신임교육과 매월 6시간 이상의 직무교육</li> </ul>	경찰교육기관에서 2주 76시간의 기본교육과 매월 4시간 이상의 직무교육
무기휴대	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 일반경비원 : 휴대 불가(분사기 휴대 가능)</li> <li>◆ 특수경비원 : 필요시 무기휴대 가능</li> </ul>	필요시 무기 휴대 가능
보수	경비업체 자유	경찰청장이 고시한 최저부담 기준액 이상
손해배상	민법 규정 준용(경비업자의 사용자배상책임)	민법규정을 준용하나 시설주가 국가 또는 지방자치단체인 경우 국가배상법 준용
벌칙	행정형벌을 부과(특수경비원의 경우 무기 휴대하여 형법상의 특정범죄를 범한 때에는 가중 처벌)	집단행위 금지 위반 시 행정형벌 부과

민간경비와 청원경찰의 지휘체계는 매우 흡사하며 관할경찰서장의 지휘감독에 따르게 되어 있으며, 구체적으로는 각 사업장마다 민간경비업자나 청원주 등의 지휘가 실시된다. 실제로 민간경비나 청원경찰 모두 관할경찰서장의 지휘 하에 요원들의 근무수행상황이 감독되고 필요에 따라 교육훈련이 실시 및 청원주가 임명한 전문적 경비지식을 가진 지역경비 책임자 또는 사업장별 감독자에 의해 실시되고 있는 것이 현실임을 볼 때 비슷한 지휘체계하에 양립되어 있는 민간경비와 청원경찰의 존립을 효율적인 경비업무에 있어서 혼동이 야기되고 있다고 볼 수 있다.



특히 청원경찰법 시행령 제19조의2와 경비업법 시행령 제8조에 의해 기관시설 또는 사업자에 청원경찰에 의한 경비와 민간경비가 동시에 실시되는 경우 청원주는 경비의 효율화를 위하여 청원경찰에 대한 근무배치 및 감독에 관한 권한의 일부를 민간경비업자에게 위임하는 경우에 그 혼란이 발생된다. 즉, 동일 경비시설물 내에서 민간경비업자가 민간경비원 뿐 아니라 청원경찰관에게도 지휘체계를 갖는다고 볼 수 있으나 그것이 청원경찰관에 대한 임용 및 해임 등의 집행권한까지 가진 것이라고는 볼 수 없으므로 실질적인 지휘 및 감독이 실현되지 못하고 있다. 따라서 사건발생시 일관된 지휘체제로 책임 있는 대응조치를 신속하게 이룰 수 없는 단점을 가지게 되었다.

청원경찰과 민간경비원의 직무에 있어 종류나 단위가 몇몇 특수한 경비시설물을 제외하거나 거의 같은 수준에서 운영되고 있다. 청원경찰은 청원경찰법 제2조(정의)에, 그 직무범위는 국가기관, 또는 공공단체, 그리고 그 관리 하에 있는 중요시설, 또는 사업장, 국내거주 외국기관 내부부령으로 정한 중요시설 또는 사업장으로 되어 있고, 민간경비는 경비업법 제2조(정의)에 국가중요시설, 산업시설, 공공시설, 사업소, 여행장, 유원지, 주차장 등의 시설 및 장소의 도난, 수행, 혼란 등으로 인한 위해발생 방지사무와 운반 중에 있는 현금, 유가증권, 실금리, 상품, 기타 물건의 도난, 수행 등의 위해 발생 방지업무를 직무의 범위로 하고 있다.

청원경찰은 국가중요시설 경비라는 점에 있어서 특수경비와 중첩적인 문제가 제기되지만 그 신분에 있어서는 특수경비원 보다 안정적이며, 배상책임에 있어서도 금전적 책임이 실질적으로 면제된다.

또한 감독에 있어 청원경찰은 실질적으로 관할경찰관서장의 감독을 받으며 청원주도 그 감독 권한 및 책임이 있지만 그 시설에 배치된 특수경비업자에게 청원경찰에 대한 감독 권한을 위임할 경우 실질적인 지휘가 어렵게 된다. 왜냐하면 인사 권한이 없으며, 경비업자보다는 경비지도사가 그 감독 책임을 맡기 때문에 현실적으로 청원경찰에 대한 감독 실효성은 떨어진다 고 본다.

그리고 청원경찰은 이중적 신분으로서 형법 및 기타 법령의 벌칙 적용에 있어서는 공무원으로 보며, 그 직무도 경찰관직무집행법상의 직무를 수행하게 된다. 그리고 제복과 장구, 보수 및 퇴직금, 신분보장 규정 등이 특수경비원과 차이가 난다.

하지만 이러한 차이점에도 불구하고 국가중요시설 경비업무와 무기휴대, 특수경비원에 대한 중한 행정형벌 등을 고려해 볼 때 청원경찰과 특수경비원이 병존할 합리적 이유가 떨어진다고 보며 이러한 문제점에 있어서는 법령상의 개정으로 귀결될 수밖에 없다.

#### IV. 한국 민간경비 관련법제의 단일화에 대한 논의

## 1. 단일화 필요성

청원경찰법과 경비업법의 이원적인 운용에 따라 청원경찰과 민간경비 교육훈련의 통일을 기하기가 어렵고, 경비업무에 있어서 가장 중요한 지휘체계상의 통일을 기할 수가 없으며, 경비원의 사기 문제와 직결되는 보수의 적정화가 어려운 실정이다(임중순, 2003).

그리고 청원경찰의 이중적 신분구조 때문에 전체 민간경비원들의 신분상의 통일이 곤란하며, 종전에 가장 큰 차이를 보이고 있다는 청원경찰의 총기휴대 사항도 특수경비원이 총기휴대가 가능하게 됨으로써 별다른 효용성을 발휘하지 못하고 있다(이윤근 외, 2006).

청원경찰의 본래취지인 국가안보적 차원 보다는 범죄예방적 차원이 더 강조되고 있으며, 청원경찰의 근무 감독 및 배치권한이 민간경비의 민간경비업자에게 법적으로 위임되어 있고, 청원주들이 경비효과면을 내세워 몇몇 경비시설을 제외하고는 청원경찰수를 줄이고 민간경비원수를 오히려 늘려나가는 추세에 있기 때문에 국가중요시설 및 국영체제기관들도 수익자부담원칙에 따른 민영체제기관으로 전환하는 현상과 더불어 시간이 흐를수록 청원경찰의 그 존립 근거가 희박해질 것으로 예상된다(김재광, 2004).

민간경비가 전반적으로 청원경찰보다 오히려 높게 평가될 수 있었던 계기는 기계경비시스템을 도입하여 인력경비와 기계경비를 운용하는 통합적인 경비기능을 갖추게 된 이후부터라 할 수 있으며, 2001년 특수경비제도가 도입된 후 청원경찰은 그 수가 급격히 줄어들고 또 배치 상황도 많이 달라지고 있으며, 2003년 말 2,355개 시설, 17,838명에 불과하다(정진환, 2006).

청원경찰은 시설주가 고용하기는 하지만 청원경찰법에 의해 신분이 보장되고 급여 또한 순경에 준해서 책정되기 때문에 인력순환이 비탄력적이며, 장기근속 청원경찰이 많은 경우에는 퇴직금으로 지급해야 하는 비용도 높아져 인건비 부담이 가중된다. 또한 청원경찰의 경우 개별기관별로 공개경쟁채용 및 특별채용이 병행되고 있고 시험도 일부교양과목 위조이기 때문에 해당경비업무와 관련한 전문성 여부가 공식적으로 검증되지 않고 있다(김성연, 2004).

이론적 배경이나 현실적 사항들을 종합하여 볼 때 청원경찰법과 경비업법 통합 내지 일원화는 국가전체적인 차원에서 민간경비의 건전한 육성과 발전을 위하여 또는 경찰의 건실한 범죄예방 파트너로서의 역할을 충실히 수행할 수 있도록 할 필요가 있다(서재근, 1995).

따라서 경비업법과 청원경찰법의 이원화에 따른 지휘체계, 보수, 신분, 교육 등의 문제점 해소와 특수경비의 도입과 기계경비의 효용성에 따른 민간경비 활성화를 위해서는 경비업법과 청원경찰법이 단일화되어야 할 것이다.

## 2. 단일화에 따른 기대 효과

경비업법과 청원경찰법이 단일화됨으로써 전체적으로 통일된 민간경비업의 육성이 가능하

게 되고, 경비원들에 대한 보수 적정화와 지휘체계 및 신분상의 통일을 기대할 수 있으며, 적정화된 보수에 의한 우수인력의 확보와 양질의 경비서비스로 인해 경찰과 민간경비의 긴밀한 협조체제로 효율적인 범죄예방활동이 제고되어 민생치안의 효율적인 대처로 범죄 감소뿐만 아니라 안전한 국민경제생활을 보장할 수 있을 것이다(서재근, 1995).

현재 국내 대부분의 공항을 비롯한 정유시설, 무선기지국, 국책은행, 국가연구소 등에서 특수경비원들에 의한 경비 및 보안업무가 실시되고 있다. 따라서 양법을 일원화하여 특수경비제도의 본래 취지를 살려 국가경비시설 경비의 외주화를 통한 과학적인 경비시스템의 기획 및 설치와 운영을 일원화함으로써 첨단경비 시스템을 활용한 경비의 전문화를 모색하고 공공부문의 비용을 절감하는 효과를 가져올 수 있을 것이다(김성연, 2004).

민간경비의 최대 효과는 공공성과 수익성에 기한 효율성 확보이다. 경비업법과 청원경찰법의 이원적 체계에 따른 효율성 제약의 문제점과 그에 따른 지휘체계, 보수, 신분 및 직업의 안정성과 교육 등의 문제점을 해결하는 실마리를 제공하기 위해서라도 양법을 단일화하여야 할 것이다.

### 3. 단일화 방안

단일화 방식으로는 두 가지 방안이 제시되고 있는데 하나는 현재의 청원경찰법과 경비업법을 모두 폐지하고 새로운 단일법을 제정하여 일체의 민간경비관련 분야를 모두 포괄 규정하는 방안이며, 다른 하나는 현재의 경비업법에 청원경찰법을 폐지·흡수시키는 방안이 있다(정진환, 2006).

후자의 경우 현시점에서 총기 휴대에 따른 문제, 청원경찰과 민간경비원의 보수의 차이, 신분상의 문제, 그리고 경비시설대상에 대한 문제 등이 가장 어려운 문제점으로 대두되고 있기 때문에 새로운 틀로서 개편하기 위해서라도 양법을 모두 폐지하고 현실적으로 우리 실정에 맞게 새로운 경비업법을 제정하는 것이 바람직하다고 본다.

그러나 새로 제정하게 될 경비업법의 범위와 한계 등을 설정하기가 어렵고, 현행 양법의 차별적인 규정들을 어떻게 절충시킬 수 있는냐가 가장 큰 과제가 될 것이다. 이에 따라 새로운 단일 경비업법으로 일원화하는 과정에서 새로 경비업법에 수용할 수 없는 사항에 대하여는 경과조치 사항에 포함시켜 그에 따른 불이익과 신법으로의 변화에 적응할 수 있도록 일정한 경과조치 기간을 설정하여 두어야 할 것이다(김재광, 2004).

청원경찰과 일반민간경비원의 관계에 있어서는 경비대상시설의 차이점으로 인해 문제될 소지가 적으나 특수경비원과의 관계에서 그 신분상의 문제가 가장 문제시 된다고 본다.

따라서 기존의 청원경찰과 특수경비를 통합한 자격제도를 도입하고, 그에 상응하는 보수 기준과 교육 및 권한 그리고 법적 책임에 대해 새로 규정을 마련하여야 할 것이다. 또한 단순히

대상시설별로 분류하는 것을 지양하고 업무 특성에 맞게 자격 분류를 하여야 하며, 경비관련 학력과 경력을 그리고 자격시험을 고려한 급수를 분류하고 그에 따른 신분상의 우월적 지위를 부과하는 것도 고려될 수 있을 것이다.

또한 청원경찰의 업무를 모두 특수경비원으로 이관토록하고, 기존의 청원경찰에 있어서는 한시법상 폐지기한을 새로운 경비업법에 명시하여 청원경찰이 폐지되더라도 존속한 청원경찰을 구속하도록 하는 방안이 고려될 수 있다.

이 경우 특수경비원은 청원경찰과 같이 이중적 신분구조를 갖게 하여 무기 휴대에 따른 문제점과 국가 중요시설 경비라는 직무상의 특성을 고려하여 청원경찰과 같은 신분상의 제재방안을 모색하여 청원경찰의 임무를 대체하도록 하여야 할 것이다.

이러한 경우 손해배상 영역에 있어서도 국가기관 및 지방자치단체 등에 배치된 특수경비원에 있어서도 외관주의에 따른 국가배상법상의 배상책임을 지워야 하며, 이 경우 특수경비업자는 국가와 구상권 관계에 놓이게 된다. 이렇게 되면 청원경찰과 같이 특수경비원은 신분상 직접적인 구상책임을 면하게 된다.

일반경비원과의 관계에 있어서도 양법이 통합됨으로써 시설주의 관리권 범위내의 직무 권한이라는 추상적 규정보다는 청원경찰법상의 직무범위와 권한 중 민간경비원에게 적용될 수 있는 사항을 구체적으로 적시하고, 민법과 형법 등 관련법규의 해석을 통해서만 그 업무범위를 설정할 수 있으므로 민간경비원의 업무 범위의 모호성을 탈피하여야 할 것이다. 즉 청원경찰의 경우 위급상황 발생 시 응급구조 및 사태의 진압, 범죄예방과 진압, 교통의 단속과 위해의 방지, 경비구역 내에서의 불심검문과 보호 조치 등을 할 수 있는데, 범죄 예방과 위급 상황 발생 시 현장진압 또는 위급상황의 대피 명령이 필요한 일반경비원에게도 이와 같은 권한을 부여하여 위급상황 발생 전후 개인의 생명과 재산을 보호할 수 있는 법적 장치를 마련하여야 할 것이다(공배완, 2007).

이와 같이 새로 일원화된 경비업법을 제정함으로써 지휘체계, 감독, 교육, 신분, 그리고 교육 등에 대한 사항이 통일됨으로써 민간경비요원에 대한 전문성 확보와 기계경비와 통합한 과학적 업무수행이 가능하게 될 것이며, 궁극적으로는 전체 민간경비산업의 발전에 이바지 하여 그에 따른 파급효과가 국민의 안전에 대한 국가 신뢰도에도 영향을 미치도록 하여야 할 것이다.

## V. 결론

현재 민간경비운용의 제도적 이원화로 인해 민간경비의 효율성·통일성·일관성에 장애요인이 되고 있으며 효율적인 지휘·감독을 어렵게 하고 있다. 더욱이 경비업무는 크게 상이하지 않으나 지휘체계, 보수, 법집행권한, 책임의 한계 등에 있어 상당한 차이를 보이고 있다.

그러나 청원경찰이 경비업무를 맡고 있는 국가기관의 몇몇 경비시설물을 제외하고는 오히려 민간경비가 훨씬 많은 분야에서 다양한 경비업무를 실시하고 있는 실정이다.

특히 특수경비의 경우 무기 휴대와 국가중요시설 경비라는 공통점에 비해 그 신분상의 차이점과 지휘체계상의 이원화는 민간경비의 실효성을 확보하기 힘들다고 볼 수 있다.

청원경찰법과 경비업법의 이원적인 운영 때문에 민간경비업 업무수행에 비효율적인 문제가 대두되며, 이제는 더 이상 이들 양 법이 독자적으로 분리 운영될 이유는 없다고 생각한다. 더구나 양 법의 분리운영에 따른 결과로 청원경찰과 민간경비의 교육훈련의 통일을 기하기가 어렵고 경비업무에 있어서 지휘체계상의 통일을 기하기가 어려우며 경비원의 사기 문제와 직결되는 보수의 적정화를 이룩하기 또한 어렵다.

청원경찰의 이중적인 신분구조 때문에 전체 민간경비원들의 신분상의 통일이 곤란하며 청원경찰들의 초기 사용에 따른 훈련부족으로 직무수행상의 능력부족 문제로 내세워 또 다른 형태의 민간경비 조직을 결성할 수 있도록 원인을 제공하여 주고 있으며 이외에도 기타 여러 가지 사항들이 실제 효율적인 운영상의 방해요인으로 제기되고 있다.

또한, 국가중요시설이나 기관과 같은 국영체제들도 연차적으로 수익자부담원칙을 최우선으로 하는 민영체제로 변화하는 현상을 보여주고 있어 시간이 흐르면 흐를수록 청원경찰의 설립 목적이 퇴색 되어 감을 볼 수 있다. 이에 따라 경찰과 민간경비의 중간적 입장을 국가 보안적 임무를 수행하여 왔던 청원경찰제도는 그 본래의 기능이 점차 퇴색되어 감에 따라 경찰 또는 민간경비와 함께 그 직무를 새로운 제도에서 재조정할 필요가 있다고 본다.

따라서 두 법을 통합한 새로운 법을 제정하여야 하며, 그에 따른 민간경비의 업무범위 및 권한과 책임에 대해 재고하고, 시대 상황에 맞게 관련 법규를 정비하여야 할 것이다.

그리고 새로 제정하게 될 경비업법의 범위와 한계 등을 설정하고 새로운 입법화에 따른 불이익과 신법에로의 변화에 적응할 수 있도록 일정한 경과조치 기간을 설정하여 두어야 하며, 기존의 청원경찰과 특수경비를 통합한 자격제도를 도입하고, 청원경찰의 업무를 모두 특수경비원으로 이관하여 국가 중요시설 경비라는 직무상의 특성을 고려한 방안을 마련하여야 할 것이다.

이와 같은 단일화에 따라 민간경비에 대한 전반적인 파급효과를 가져 올 수 있으며, 국가중요시설 경비뿐만 아니라 관련 법령을 모두 정비하여 모든 경비업무의 능률성과 전문화에 영향을 미칠 수 있도록 하여야 한다.

## [참 고 문 헌]

1. 공배원(2007), "한국 경비업법의 문제점과 개선방안에 관한 고찰", 「한국공안행정학회보」 제28호.
2. 김두현(2001), 「경호경비법」, 서울: 백산출판사.
3. 김두현 · 김정현(2002), 「민간경비론」, 서울: 백산출판사.
4. 김성연(2004), "민간경비의 성장과 함의:치안활동의 신자유주의적 재편과 계약적 통치의 등", 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
5. 김재광(2004), "민간경비 관련법제의 개선방안 연구", 「한국법제연구원」.
6. 김충남(2008), 「경찰학개론」, 서울: 박영사.
7. 서재근(1991), "사경비의 육성과 치안확보 방안에 관한 연구", 「한국공안행정학회보 제1호」.
8. 서재근(1995), "용역경비업법과 청원경찰법의 통합 및 단일법안에 관한 연구", 「서재근박사정년기념논문집 / 공안행정학논총」.
9. 안황권 · 안성조(2008), 「경호경비법론」, 서울: 백산출판사.
10. 이상철 외(2006), 「경호경비관계법」, 서울: 한울출판사.
11. 이윤근 외(2006), 「경비지도사 민간경비론」, 서울: 엑스퍼트.
12. 임종순(2003), "한국민간경비산업의 현황과 발전방안에 관한 연구", 석사학위논문, 국민대학교 대학원.
13. 정진환(2004), 「경비업법개론」, 서울: 백산출판사.
14. 정진환(2006), 「경찰행정론」, 서울: 대영문화사.
15. 한국경찰학회(2001), 「한국경찰학회보」 제3호.
16. Clifford D. Shearing and Phillip C. Stenning(1981),  
Crime and Justice : An Annual Review of Research, Vol. 3,  
University of Chicago Press.
17. National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals(1973).  
Report on the Police, Washington, D.C.:Government Printing Office.
18. William C. Cunningham(1990), Private Security Trends 1970 To 2000,  
The Hallcrest Report II, Butterworth-Heinemann.

논문접수일 : 2008년 4월 23일

심사의뢰일 : 2008년 5월 1일

심사완료일 : 2008년 5월 14일