

민간경비원의 권한에 대한 연구*

A Study on the Authority of Private Security Personnel

최 선 우**

<목 차>

- | | |
|-------------------------|------------------|
| I. 서론 | IV. 민간경비원의 권한(2) |
| II. 민간경비의 정체성과 권한행사의 영역 | V. 결론 |
| III. 민간경비원의 권한(1) | |

<요 약>

이 연구에서는 민간경비의 정체성에 대한 기본논의를 바탕으로 그에 따른 다양한 권한영역과 관련내용을 살펴보고자 하였다. 주지하는 바와 같이 민간경비원들의 권한문제는 주로 공경비인 경찰과의 관계 속에서 논의되어 왔다. 이는 민간경비원들이 수행하는 직무가 경찰과 유사한 점이 많고, 실제로 법적으로도 경찰에서 이를 규제하고 있기 때문이다. 민간경비원의 권한행사 영역은 공경비인 경찰 등과 비교해 볼 때, 몇 가지 차원에서 접근할 수 있다.

먼저, 민간경비원은 말 그대로 '민간인'에 불과하기 때문에 대부분의 민간경비원은 일반시민이 갖는 권한을 행사할 수 있을 뿐이다. 여기에는 정당방위, 긴급피난, 자구행위, 현행범체포 권한 등이 포함된다. 그러나 민간경비를 이용하는 사용자체의 일정한 점유권 내지 관리권 영역에서 접근한다면, 민간경비원의 권한은 다소 확대될 수 있다. 더욱이 특별법에 의해 전형적인 공무수탁사인의 형태로 권한을 위임하게 될 경우 민간경비원들의 권한은 보다 확대된다. 더 나아가 민영화 등에 의한 공경비의 권한 일체를 위임했을 경우에는 민간경비원의 권한은 공경비와 거의 동일한 성격을 갖게 될 것이다. 그러나 위임 또는 위탁된 권한의 정도는 상당히 유연하다는 점이다. 그리고 주의할 것은 민간경비원의 권한행사는 본질적으로 개인의 자유와 권리를 침해하지 않는 범위 내에서 이루어져야 한다는 점이다.

생각건대, 민간경비원의 권한 행사의 정당성과 그 허용가능성 문제는 법적 근거뿐만 아니라 최종적으로 사법적 판단을 전제로 한다고 볼 수 있다. 따라서 민간경비의 권한행사와 관련된 법원의 태도는 매우 중요한 의미를 갖는다고 본다. 끝으로 민간경비의 성장과 이에 따른 권한확대는 필연적으로 수많은 책임문제를 수반하게 된다고 보며, 따라서 향후 이에 대해 다양한

* 이 연구는 2009년도 광주대학교 대학 연구비의 지원을 받아 수행되었음.

** 광주대학교 경찰법행정학부 교수(법학박사), csol23@hanmail.net.

관점에서 연구가 진행되어야 한다고 본다.

주제어 : 권한행사의 영역, 일반시민으로서 갖는 권한, 경비사용주체로부터 위임받은 권한, 특별법의
규정에 의해 위임받은 권한, 공경비와 동일한 권한

I. 서론

일반적으로 민간경비원의 역할과 권한문제는 주로 공경비인 경찰과의 관계 속에서 논의되어 왔다. 이러한 이유는 민간경비원들이 수행하는 직무가 경찰과 유사한 점이 아주 많다는 점에서 비롯된다. 즉, 범죄예방과 질서유지 등의 차원에서 양자 간의 활동영역은 중첩되는 부분이 적지 않기 때문이다. 일찍이 민간경비가 발달한 미국의 경우 양자 간의 이러한 현상을 경험하였고, 향후 양조직간의 역할갈등이 첨예화될 가능성을 지적하기도 하였다(Cunningham, et al., 1990, 118-120).

물론, 민간경비의 활동영역이 경찰활동과 유사한 범위에 국한되지 않는 것은 주지의 사실이다. 예컨대, 민간경비의 활동영역은 경찰뿐만 아니라 교정(Correction) 분야에 대해서도 논의되고 있다. 뿐만 아니라 민간경비는 다른 산업분야와 결합되어 나타나는 현상도 증가하고 있다. 예전에는 민간경비가 주로 범죄 등으로 인한 재산과 인명에 대한 보호업무에 국한되었지만 지금은 자산보호, 보안서비스, 출입통제, 환경설계, 바이오 매트릭스 모니터링 등에 이르기까지 확대되고 있다. 또 기업의 아웃소싱(outsourcing)에 의한 경비·보안과 청소, 그리고 건물관리가 하나의 관리시스템에 의해 이루어지기도 한다. 아울러 건물 내의 경비·보안과 냉난방, 화재예방, 심지어는 개인의 질병점검까지 하나의 관리시스템에 의해 이루어지기도 한다.

이러한 상황이라면 다양한 민간경비의 활동영역과 그 속에서 민간경비원들이 행사할 수 있는 권한에 대해 구체적으로 접근하는 것은 쉬운 일이 아니라는 점을 인식할 수 있을 것이다. 어쨌든, 민간경비가 치안활동에 있어서 수많은 일을 수행하고 있다는 것은 한편으로는 그와 관련된 권한문제(그리고 그에 상응하는 책임문제)가 보다 증가하고 있다는 것을 의미한다. 따라서 이 글에서는 먼저, 이러한 문제인식하에 민간경비의 정체성에 대한 접근시도와 그에 수반되는 다양한 권한영역을 살펴보기로 한다. 다음으로 이러한 범위 내에서 민간경비원들이 행사할 수 있는 권한을 몇 가지로 유형화하여 논의하고자 한다.

II. 민간경비의 정체성과 권한행사 영역

1. 민간경비의 복잡·다양성

현대적 의미의 민간경비는 ‘산업’(Industry)과 밀접한 관련성을 갖는다. 서구에서는 19세

기 산업혁명 이후, 그리고 우리나라에서는 1970년대에 이르러 민간경비는 하나의 산업으로 성장·발달하여 개인과 기업 그리고 공공기관의 안전과 관련하여 일정한 역할을 수행해 왔다. 그런데, 국내외의 많은 학자들이 ‘민간경비’에 대한 개념정의를 시도하고 있으나 여전히 이에 대한 합의점을 찾지는 못하고 있는 것 같다. 이는 민간경비에 내재하고 있는 ‘민간’(private)과 ‘경비’(security)의 의미가 명확하지 않다는 점, 민간경비의 현실과 법·제도상의 차이, 그리고 민간경비와 공경비의 구분이 어려운 영역의 존재 등 여러 가지 문제점에서 비롯된다고 본다.¹⁾

다소 막연하지만 인위적인 법적 영역(예컨대, 경비업법, 청원경찰법 등)을 넘어서서 본질적인 자경주의 전통에서 본다면, 위협에 대한 안전활동 속에서 우리가 논의하고자 하는 민간경비를 명확하게 개념규정하기가 어렵기 때문이다. 주지하는 바와 같이 자경주의(vigilantism) 전통에서 본다면 자체경비는 공경비 이전의 가장 전형적인 민간경비 형태라고 할 수 있다. 그리고 자본주의가 발달함에 따라 치안수요에 부응하기 위하여 일정한 경비서비스를 제공하고 그 대가로 영리를 추구하는 계약경비가 발전해온 것이라 할 수 있다.

자체경비는 법적 근거가 없는 일반적 자체경비와 청원경찰법상의 청원경찰을 들 수가 있고, 계약경비로는 경비업법 상의 시설경비, 기계경비, 호송경비, 신변보호 등을 들 수 있다. 그리고 경비업법 상으로는 아직 규정되어 있지는 않지만 정보보호 내지 보안 분야 역시 민간경비의 중요한 시장을 형성하고 있다. 한편, 아직까지 법적 근거가 없는 민간조사 역시 서구의 경우 민간경비의 중요한 한 부분을 차지하고 있다. 그리고 이와 유사한 그러면서도 민간경비의 범주로 간주하지 않고 있는 손해사정업, 신용조사업, 수금대리업 역시 민간경비의 주변 영역을 형성하고 있다. 한편, 경비업법의 적용을 받지 않는 공동주택관리령에 의한 아파트 경비원 역시 민간경비 분야가 아니라고 단정하기 어렵다. 이 뿐만 아니다. 서구에서는 보안장비 제작 및 판매서비스 역시 민간경비의 한 분야로 보기도 한다(최선우, 2008: 40-59).

2. 민간경비의 치안활동에 대한 법적 의미

그런데, 민간경비의 경우 전형적인 공무수탁사인(公務受託私人)으로 보기도 어렵고, 또 단순한 행정보조자로 보기도 어렵다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 민간경비는 공무(公務, 즉 치안서비스)와 관련하여 다양한 활동을 하고 있는 것이 사실이다. 따라서 전형적인 ‘사인에 의한 행정’의 개념을 보다 넓게 해석하여 민간경비에 의한 치안활동 역시 포함시켜 정의할

1) 더욱이 민간경비에 대한 통일적 개념정의를 쉽게 도달하지 못하고 있는 것은 무엇보다도 그 개념에 추상성과 가변성 혹은 역사성이 내재해 있기 때문이라고 본다. 각 나라에 따라 민간경비에 대한 개념논의가 다의적인 것은 바로 이 때문이다. 중요한 것은 현재에도 민간경비의 활동영역이 계속 확대되고 있다는 점이다(민간경비의 개념정의를 대한 상세한 논의는 김성연, 2004: 9-15 참조).

필요가 있다고 본다.

이러한 시각에서 본다면 ‘법적으로 사인(私人)에 의한 행정활동 또는 공공서비스제공’이 행정주체로 인정되는 공무수탁사인으로서의 활동 이외에도 ‘실질적으로 국가가 담당해야 하는 성격의 사무’를 비행정주체(非行政主體)로서 수행하는 경우까지도 포함시킬 필요가 있다 (홍성필, 2002: 18). 예컨대, 민간경비원이 행하는 범죄예방 및 위험방지활동은 전형적인 경찰활동에 속하는 것으로 ‘사인에 의한 행정’으로 함께 논의할 수 있을 것이다. 특히 청원경찰의 경우 근무지 내에서 경찰관직무집행법에 의한 경찰관의 직무를 행한다는 점, 그리고 경비업법 상의 ‘특수경비원’의 직무는 전형적인 경찰업무 가운데 하나라고 할 수 있다. 그리고 현행 민간경비원이 행하는 범죄예방 및 위험방지활동 역시 전형적인 경찰활동에 속하는 것이 적지 않다는 점이다.

사실 민간경비원의 활동의 경우를 보면, 특히 개인이나 사적 단체와의 사적 계약이나 요청에 의해 위험예방활동 등을 수행하는 경우 엄밀한 의미에서 ‘사인에 의한 행정’에 포함시키기 어려운 것이나 민간경비원들이 행하는 각종 위험방지활동 등은 그 활동 목적(범죄예방 및 위험예방 등)이나 방법(일정한 경우 권력적 수단의 사용) 등에 비추어보면 본래 국가목적과 관련된 활동의 성격을 띠고 있다고 할 수 있다.

한편, 국가나 행정기관 등의 요청에 의해 민간경비업체가 안전활동 및 범죄예방활동을 하는 경우도 적지 않다. 독일의 경우 행정기관의 요청에 의한 민간경비업자의 활동이 전체의 70%에 이른다고 한다(홍성필: 19). 그리고 주목할 것은 국가행정, 특히 경찰 및 형사사법에 대한 국가독점적 경향이 강한 대륙법계 국가에서도 ‘사인에 의한 행정’을 폭넓게 해석하는 경향이 있다는 점이다. 이와 관련하여 독일 행정법학에서 말하는 ‘사인에 의한 행정’은 ‘사인에 의한 행정사무의 수행’, ‘사인에 의한 국가적 사무의 수행’이라고 하는 논제에서 보듯 견해의 차이가 있기는 하지만 사인이 위임받은 행정권한을 행사하는 현상뿐만 아니라 어떠한 형태로든 사인이 행정사무 또는 국가적 사무의 성격을 지닌 사무를 수행하는 현상을 폭넓게 지칭하는 것으로 보인다. 이러한 현상은 행정작용 및 행정조직 양면에 걸쳐 복잡하고 다양한 행정 및 행정법현상의 한 단면을 특징적으로 나타내는 것이라 할 수 있다.

민간경비의 법적 성격과 관련하여 가장 먼저 논의되는 것이 경비업법 등에 의한 경비업체의 설립에 대한 허가를 들 수 있다. 이는 민간경비업체를 설립하여 계약에 의해 타인(개인, 기업, 중앙 및 지방정부)에게 관련 민간경비서비스를 제공하는 영업의 허가를 말한다. 일반적으로 민간경비업무의 특성과 관련하여 각국에서는 민간경비업이 허가를 채택하고 있다고 볼 수 있다. 허가는 특별히 권리를 설정해 주는 것이 아니라 공익목적을 위하여 제한된 기본권적 자유를 다시 회복시켜 주는 행정행위라 할 수 있다. 그런데 이 규정에서 ‘허가’(許可)로서 민간경비업의 영업을 할 수 있도록 규정하고 있지만, 엄격한 의미에서 볼 때 이는 ‘특허’

(特許)의 개념으로 파악해야 할 것이다. 허가와 특허의 구별이 모호하다는 견해도 있지만 이의 차이는 다음과 같은 점에서 지적할 수 있을 것이다. 즉, 허가와 특허의 본질적 차이는 개인의 활동이 공공서비스에 해당하는지의 여부와 관련된다는 것이다. 즉, 공공서비스를 사인에게 설정하여 줄 때는 특허가 된다. 반면 공공서비스와 관계없는 음식점영업을 허용하는 것은 허가에 해당한다. 따라서 민간경비업의 영업을 허가해주는 것은 사인으로 하여금 ‘보호 내지 안전’(security or safety)라는 공공서비스를 제공하도록 허용한 것으로서 특허에 해당한다고 볼 수 있다. 특허의 대상이 되는 개인활동은 공공서비스에 해당하므로 특허의 요건 심사 및 공익성판단이 엄격히 이루어지게 된다. 따라서 허가를 받은 자에 대한 국가의 감독이 소극적인 것에 반하여 특허를 받은 자에 대한 감독은 적극적으로 이루어진다고 볼 수 있다. 다만, 이러한 구분은 상대적인 것으로 보아야 할 것이다(이광윤·김민호·강현호, 2002: 131; 김철용, 2002: 167-168; 석중현, 2002: 284).

이러한 특성으로 인해 국가에 의해 특허(特許)가 이루어지고 부여되고 여러 가지 국가의 감독과 통제가 따르는 등 행정적 특권이 인정되고 있다는 측면에서 순수한 사법(私法)적 활동과는 확연히 다른 특성을 가진다고 볼 수 있다. 따라서 이와 같이 특허에 의한 사인이 국가 목적적 활동을 수행하는 경우에는 비록 사인이 공무수탁사인으로서의 지위는 갖지 않는다 할지라도 이를 ‘사인에 의한 행정’에 포함시켜 논의하여도 무리가 없다고 생각한다. 즉, ‘사인에 의한 행정’의 개념을 넓게 정의하는 것은 행정이란 ‘국가목적의 실현 내지 공익의 실현을 목적으로 하는 국가작용’(Ott Mayer, 1924.4: 13)이라는 점에서 보더라도 큰 무리가 따르는 것은 아니라고 생각한다. 어떻게 보면, ‘사인에 의한 행정’은 통일적인 법 개념이 아니라 잡다한 행정현상의 총칭이기 때문에 이에 관한 다양한 논의가 전개될 수밖에 없다고 본다.

이상과 같은 논의를 바탕으로 정리해보면 현행 경비업법, 청원경찰법 상의 경비업의 영위는 일종의 특허(特許)에 의한 것임을 알 수 있다. 그러나 이의 법적 지위가 모두 동일한 것은 아니다. 따라서 경비업법상의 민간경비원 및 특수경비원, 그리고 청원경찰법상의 청원경찰의 성격에 대해서 살펴볼 필요가 있다. 먼저 경비업법 상의 일반적 민간경비업자 및 관련 경비원들은 특허를 부여받아 활동하지만 어떤 공법적 관계에 있는 것이 아니라 순수한 사인 혹은 사법인(私法人)으로서의 활동에 불과하다고 본다. 그러나 경비업법 상의 공항 등 국가 중요시설에 근무하는 특수경비원은 특허를 받은 공무수탁사인으로서의 일정한 지위를 갖는다고 본다. 또 청원경찰법상 청원경찰 역시 특허를 받은 공무수탁사인으로서의 일정한 지위를 갖고 활동한다고 볼 수 있다.

3. 민간경비원의 권한행사 영역

그렇다면, 오랜 자경주의 전통에서 비롯되어 오늘날에 이르러 일정한 법테두리 내에서 하나의 거대한 산업으로 성장·발전하고 있는 민간경비의 구성원들인 민간경비원들은 어떠한 권한을 가지고 있는 것인가?

현대 법치국가에서 일반적으로 ‘권한’(權限)이라는 것은 ‘타인에게 명령 또는 강제할 수 있는 합법적인 힘’을 의미한다. 공경비인 경찰권한의 행사에 대한 논의는 주로 규제적·강제적인 점에 초점을 두고 있다. 즉 경찰권한은 개인의 자유와 권리의 보호 및 공공의 안녕과 질서유지를 위해 범죄예방, 범죄자 체포 및 수사, 교통통제 등과 관련된 치안서비스를 제공하는 과정에서 행사된다. 민간경비는 그 역할 면에서 경찰과 상당히 유사하다는 것(경우에 따라서는 경찰보다 포괄적이기도 하다)은 주지의 사실이다.

그러나 공경비인 경찰과 비교해 볼 때, 민간경비는 역할에 있어서 유사성에도 불구하고 경찰은 정부의 한 조직으로서 국가 공권력을 가지고 타인에게 명령·강제할 수 있는 여지가 다소 명확하고 그 영역이 광범위하지만 민간경비는 상대적으로 그 정체성이 불명확하기 때문에 이를 명확하게 설명하는 것은 훨씬 쉬운 일이 아니다. 즉, 민간경비는 그 존재형태에 따라 유형이 다양하고, 이에 따라 권한의 행사 범위가 차이가 있기 때문에 이를 일의적으로 설명하는 것은 불가능한 일이다.

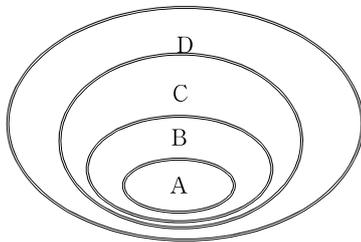
어쨌든, 민간경비원의 권한행사 영역은 공경비인 경찰 등과 비교해 볼 때, 몇 가지 차원에서 접근할 수 있다. 먼저, 민간경비원은 말 그대로 ‘민간인’에 불과하기 때문에 대부분의 민간경비원은 일반시민이 갖는 권한을 행사할 수 있을 뿐이다. 그러나 민간경비를 이용하는 사용자체의 일정한 점유권 내지 관리권 영역에서 접근한다면, 민간경비원의 권한은 다소 확대될 수 있다. 더욱이 특별법에 의해 전형적인 공무수탁사인의 형태로 권한을 위임하게 될 경우 민간경비원들의 권한은 보다 확대된다. 더 나아가 민영화 등에 의한 공경비의 권한 일체를 위임했을 경우에는 민간경비원의 권한은 공경비와 동일한 성격을 갖게 될 것이다. 그러나 주의할 것은 위임 또는 위탁된 권한의 정도는 상당히 유연하다는 점이다. 즉 경찰권한의 일부를 위임한 것인지 아니면 전체를 위임한 것인지의 경계가 명확하지가 않다는 점이다.

더욱이 경찰과 이들 민간경비의 중간에 위치하는 이른바 ‘경계인’도 상당수 존재함으로써 양자 사이의 구분을 더욱 어렵게 하고 있다. 예컨대, 미국의 수도 워싱턴(Washington D.C.)에 있는 연방법집행기관 가운데 하나인 첩보부(Secret Service) 소속의 제복경찰은 주로 백악관의 경비를 임무로 하고, 또 의사당경찰(Capitol police)은 의회의 시설, 의원 및 방문자의 안전 확보와 질서유지 임무를 하고 있다. 그리고 각 행정청에는 그 청사와 내부인사들의 안전을 위한 경비원들이 근무하고 있는데 이들 모두 ‘경찰’(police)이라는 이름으

로 불리고 있고, 또 그와 같은 훈련을 받고 있다. 그런데 이 가운데는 비교적 상당한 권한을 가지고 있는 경우도 있고, 일부는 일반민간인과 전혀 다를 것이 없는 권한밖에 가지지 못한 경우도 있다(정진환, 1994: 251-252).

이와 관련하여 우리나라의 경우 대표적으로 국가중요시설 등에서 근무하는 특수경비업무를 담당하는 민간경비원과 청원경찰을 들 수 있을 것이다. 이 가운데 특히, 청원경찰의 경우 원칙적으로는 민간인 신분이라고는 하나, 여러 여건에서 볼 때 위에서 언급한 중간영역에 해당하는 성격을 상당히 가지고 있다고 본다. 따라서 이러한 근본적인 문제인식하에서 아래와 같이 우리가 일반적으로 민간경비와 관련하여 논의되는 부분에서 이들의 권한을 영역을 설정해보고자 하였다.

<그림 1> 민간경비원의 권한 행사 영역



- D: 공경비와 동일한 권한
- C: 특별법의 규정에 의해 위임받은 권한
- B: 경비사용주체로부터 위임받은 권한
- A: 일반시민으로서 갖는 권한

III. 민간경비원의 권한(1)

1. 일반시민으로서 갖는 권한

치안활동에 대한 사인자치주의 내지 자경주의 전통이 강한 영미법계 관점에서는 공경비인 경찰 이전에 사적인 차원에서 일반시민 또는 민간경비의 치안활동에 관한 뿌리 깊은 역사를 가지고 있다고 볼 수 있고 그 권한의 행사영역도 훨씬 광범위하게 인정해왔음을 알 수 있다. 예컨대, 미국의 경우 수정헌법 제2조(1791년 제정)에서 시민의 무기소지를 권리로 보장하고 있을 만큼 자경주의가 강한 나라이다. 따라서 나라마다 일반시민으로서 갖는 권한이 차이가 있다는 점이다. 그리고 사인자치주의 전통이 강한 영미법계 국가와 국가의 권력독점 전통이 강한 대륙법계 국가의 일반시민이 갖는 권한은 그 정도에 있어서 상당한 차이가 있다고 본다.

현대 자유민주국가에서는 원칙적으로 국민에게 그 의사에 기초한 자력구제를 금지하고,

긴급피난 등의 예외적인 경우를 제외한 실력의 발동을 금지하는 한편, 국가 및 사법조직, 그리고 행정조직이 공권력을 행사하는 통치구조로 되어 있다. 이러한 점에서 우리나라에서 공권력의 국가독점 원칙은 타당하다고 본다. 이와 같이 권력의 국가독점 원칙과의 관계에서 볼 때, 사인에 의한 권력적 활동은 원칙적으로 배제된다고 본다.²⁾

다만, 일정한 경우에 일반시민에게 정당방위, 긴급피난, 자구행위, 그리고 체포 등의 권한을 예외적으로 인정한다고 볼 수 있다.³⁾ 대부분의 민간경비원은 일반시민으로서 아래와 같은 권한을 행사할 수 있을 것이다. 이처럼 개인에게 신체 및 재산보호를 할 수 있는 일정한 권한을 인정하고 있다는 것은 한편으로는 모든 시민들이 타인에 의한 신체 및 재산의 침해로부터 민간경비를 이용할 수 있는 권리를 가지고 있다는 법적 근거가 되기도 한다는 점을 의미한다(Green, 1981: 67).

<표 1> 일반시민으로서 갖는 권한

내 용	근 거
정당방위 권한	형법 제21조
긴급피난 권한	형법 제22조
자구행위 권한	형법 제23조
현행법 체포 권한	형사소송법 제212조

1) 정당방위 권한

현행 형법 제21조에서는 “자기 또는 타인의 법익에 대한 현재의 부당한 침해를 방위하기 위한 행위는 상당한 이유가 있는 때에는 벌하지 아니한다. 방위행위가 그 정도를 초과한 때에는 정황에 의하여 그 형을 감경 또는 면제할 수 있다. 전항의 경우에 그 행위가 야간 기타 불안스러운 상태 하에서 공포, 경악, 흥분 또는 당황으로 인한 때에는 벌하지 아니 한다”고

2) 이와 관련하여 우리나라 헌법에서는 독일 기본법 제33조 제4항과 같이 사인에의 권한위임을 제한한다고 할 수 있는 규정이 존재하는지, 있다면 어떠한 지에 대해서는 종래에 크게 논의된 바가 없다고 본다. 또 헌법 규정상 특정 행정권한을 명시적으로 국가 내지 그 공무원이 유보하고 있다는 규정도 존재하지 않는다. 다만, 우리나라 헌법은 기본원리로서 국민주권원리가 주어져 있고, 국민에 의해 선택된 공권력 행사에 대해서는 정부가 행사하는 것이 원칙이며, 국민의 기본권 관계에서도 국가의 행정활동은 행정부가 책임을 지는 것이라고 할 수 있다. 결국 지휘·감독을 행하는 책임을 질 수 있는 조직 또는 공무원에 의한 행정이 원칙적으로 확립되어 있다고 볼 수 있다(최선우: 190).

3) 그런데 주의할 것은 정당방위, 긴급피난, 자구행위, 정당행위(체포 등) 등이 일반 시민에게 어떤 새로운 권리를 창설해주는 규정은 아니라는 점이다. 법조문은 이와 같이 일정한 요건을 구비한 행위에 대해서 ‘벌하지 않겠다’고 하였을 뿐이지, 그러한 행위를 ‘할 수 있다’, 또는 ‘그러한 권리가 있다’고 규정하지는 않고 있다. 아무리 위급한 상황이라도 자기의 권리보호를 위해 제3자의 이익을 희생시킬 수 있는 권리가 있는 것은 아니기 때문이다. 그러나 결과적으로 법적으로 강제력을 행사할 수 있다는 점에서는 차이가 없다고 본다.

규정하고 있다. 형법상 정당방위가 성립하기 위한 요건은 ‘자기 또는 타인의 법익’에 대한 ‘현재의 부당한 침해’를 방위하기 위한 행위에 ‘상당한 이유’가 있어야 한다. ‘부당하다’⁴⁾의 의미는 단어 그대로 해석하여 불법이나 위법보다는 훨씬 넓은 개념이고, 객관적으로 보아 우리나라 전체 법질서에 반하거나 설사 고의나 과실이 없어도 결과불법이 발생하면 전부 다 부당하다고 보아야 할 것이다(오영근, 2006: 321).

그런데, 실무차원에서는 부당한 침해가 있더라도 이에 대항하는 정당방위자의 행위는 엄격한 제한을 가하고 있다. 특히 정당방위를 제한하는 현상이 가장 왜곡되어 나타나는 영역이 부당한 침해로 야기된 민간인 간의 싸움의 경우라고 할 수 있다. 따라서 정당방위 형태의 싸움이나 어쩔 수 없는 방어행위라 할지라도 가급적 정당방위로 인정하지 않는 것이 판례의 태도이다. 판례는 대부분에서 당사자 간의 폭력사건에서 일상적으로 사용하는 동일한 어귀는 ‘피고인의 행위는 피해자의 부당한 공격을 방위하기 위한 것이라기보다는 서로 공격할 의사로 싸우다가 먼저 공격을 받고 이에 대항하여 가해하게 된 것이라고 봄이 상당하고, 이와 같은 싸움의 경우 가해행위는 방어행위인 동시에 공격행위의 성격을 가지므로 정당방위 또는 과잉방위행위라고 볼 수 없다’고 한다. 그러니 당사자 간의 싸움사건에서 우리 판례가 피해자로 인정하는 경우라고는 거의 일방적으로 아무런 저항 없이 구타를 당해야 가능할 정도이다.

법원의 이와 같은 태도는 경찰의 직무수행에서도 직접적인 영향을 끼치는 것은 물론이다. 마찬가지로 민간경비원이 직무수행과정에서 타인의 부당한 시비나 싸움에 대하여 정당한 방법으로 일정한 실력을 행사하였을 경우에도 그 정당방위성이 인정되기보다는 동일한 가해자로 인식된다고 보아야 할 것이다. 더욱이 민간경비원의 경우 일정한 육체적 조건과 또 경우에 따라서는 가스총과 같은 무기를 휴대하였을 경우 이들이 행사한 어떠한 실력행사가 정당방위로서 인정받기는 쉽지 않을 것이다.

2) 긴급피난 권한

형법 제22조에서는 “자기 또는 타인의 법익에 대한 현재의 위난을 피하기 위한 행위는 상당한 이유가 있는 때에는 벌하지 아니한다”고 규정하고 있다. 이처럼 긴급피난제도는 국가권력(경찰)이 그의 법익보호임무를 달성할 수 없는 상황에서 개인이 그의 법익이나 제3자의 법익을 보호하는 행위를 법적으로 인정해 주는 제도이다. 즉 긴급피난제도는 경찰의 법익보

4) 일상적인 용어 사용에서 우리는 물지각한 타인으로부터 터무니없는 모욕이나 시비, 구타를 당하면 부당한 침해가 있다고 말하지, 형법상에서 말하는 구성요건에 해당하는 위법한 행위라고 표현하지 않는다. 이렇게 입법자가 부당한 침해라고 표현한 이유는 정당방위는 굳이 위법한 범죄의 피해자만 할 수 있는 게 아니라는 취지일 것이다. 즉, 정당방위는 사회생활에서 시민들이 단어 그대로 부당한 침해를 당할 때 자신의 인격과 명예를 훼손하면서까지 침묵하거나 회피할 의무가 있는 것이 아니라 정당하게 대응할 수 있음을 나타낸 것으로 보아야 한다(황정익, 2007: 18-19).

호의 사각지대에서 그 기능을 시민을 통해 연장시키는 제도, 다시 말하면 시민이 ‘경찰의 늘어난 팔’구실을 하는 제도이다. 그렇다고 해서 긴급피난이 어떤 새로운 권리를 창설해주는 규범은 아니다(배종대, 1996: 313-314).

긴급피난은 법익보호를 위한 긴급행위로 처벌되지 않는 점에서 정당방위와 유사한 성격을 가지고 있다. 그러나 정당방위는 상대방의 위법부당한 침해에 대한 반격이지만, 긴급피난은 충돌하는 양자 모두 정당한 이익이라는 점에 그 차이가 있다. 즉 긴급피난행위의 피해자는 아무 까닭 없이 손해를 보는 사람이다. 그러므로 긴급피난행위가 정당성을 갖기 위해서는 원칙적으로 보호법익의 가치가 피해법익보다 높을 것을 요구한다. 바꿔 말하면 엄격한 비례성의 검토가 요구된다. 이것은 긴급피난이 정당화될 수 있는 최소한의 요건에 해당된다. 자기나 타인의 법익보호를 위해서 무고한 제3자의 법익은 얼마든지 희생되어도 괜찮다는 사상은 극단적인 이기주의의 표현으로서 용납될 수 없다. 그러므로 긴급피난제도는 우월이익원칙(優越利益原則)을 토대로 하고 있고, 그 개별적 정당화도 보호이익과 피해이익 사이의 이익교량이 중요한 역할을 한다. 그러나 현행 긴급피난 규정은 이러한 특징을 분명히 하고 있지 않다. 결국 ‘상당성’에 관한 해석으로 해결되어야 할 문제이다.

위법성을 조각하는 긴급피난은 달리 회피할 수 없는 현재의 위난, 즉 긴급피난 상황을 전제로 한다. 정당방위와는 달리 긴급피난은 침해자의 법익에 대한 방어적 행위일 필요는 없다. 그러나 이러한 행위는 위협을 제거하기에 적합한 행위이어야 하며, 이러한 긴급피난 행위를 제외하고는 달리 회피할 방법이 없어야 한다.

실무적으로 중요한 요인의 신변경호를 맡은 민간경비원이 위해자로부터 요인을 보호하는 과정에서 급박한 경우, 관련없는 제3자의 주거로 진입하거나, 타인의 승용차에 시동을 걸어 주행하는 행위 등이 상황에 따라 긴급피난 행위로서 정당화 될 수 있을 것이다. 또한 사납게 달려드는 짐승을 죽이는 것과 같이 물건이나 자연력에 대한 방어행위도 긴급피난으로 위법성이 조각된다. 이러한 긴급상황은 보충성과 균형성의 요건을 충족하는 경우에만 가능할 것이며, 피해자에 대한 민사상의 손해배상 책임은 별도로 검토되어야 할 것이다(이성용, 2007: 341).

그런데 민간경비원의 긴급피난 행위는 정당방위와 마찬가지로 실제로는 제한적으로 사용될 수 밖에 없는데, 그 이유는 경비업무의 본질이 타인의 생명이나 신체, 그리고 재산의 보호를 위해 직업적으로 하는 것으로서 위난방지를 위해 무관한 제3자의 법익을 침해하기에 앞서 평균인보다 더 높은 위협을 수인해야 하기 때문이다. 즉, 형법 제22조 제2항은 “위난을 피하지 못할 책임이 있는 자에 대하여는 전항의 규정을 적용하지 아니한다”고 규정하고 있는 것과 같이 민간경비원은 일반인에 비해서 직업적으로 더 높은 위협을 감수해야 한다는 것을 의미한다.

3) 자구행위 권한

자구행위는 불법으로 권리를 침해당한 사람이 공권력의 힘을 빌리지 않고 자력으로 그 권리를 구제·회복하는 제도를 말한다. 자구행위는 위의 정당방위, 긴급피난과 함께 위법성조각 사유에 해당된다. 이와 관련하여 형법 제23조에서는 ‘법정절차에 의하여 청구권을 보전하기 불가능한 경우에 그 청구권의 실행불능 또는 현저한 실행곤란을 피하기 위한 행위는 상당한 이유가 있는 때에는 벌하지 아니한다’고 규정하고 있다. 이 법규정의 이론적 정당성은 위법성조각사유 일반원리인 법질서수호원칙과 자기보호원칙에서 찾을 수 있다.

자구행위가 긴급한 상황(공권력에 의한 구제를 기다릴 수 없는 상황)에서 발생하는 불가피한 조치라는 점에서 정당방위, 긴급피난과 마찬가지로이다. 그리고 불법한 침해가 원인이 되는 것은 정당방위와 같다. 다만, 차이점은 정당방위와 긴급피난이 피해발생을 예방하기 위한 사전적 긴급행위임에 반하여 자구행위는 이미 침해된 청구권을 구제하기 위한 사후적 긴급행위라는 점이다. 따라서 자구행위의 정당성근거도, 긴급상황의 불법한 침해에 대해 사인이 ‘국가권력(여기서는 민사사법)의 늘어난 팔’의 구실을 한다는 점에서 찾을 수 있을 것이다.

4) 현행범 체포 권한

형사소송법 제212에서는 “현행범인은 누구든지 체포할 수 있다”고 규정하고 있다. 따라서 민간경비원 역시 이에 의해 현행범에 대한 체포권한을 행사할 수 있음은 물론이다. 현행범인의 개념에 대해서는 동법 제211조에서 규정하고 있는데, “범죄의 실행 중이거나 실행 직후인 자를 현행범이라 한다”고 하고 있다. 그리고 동법 동조에서 현행범인은 아니지만, “범인으로 호칭되어 추적되고 있는 때, 장물이나 범죄에 사용되었다고 인정함에 충분한 흉기 기타의 물건을 소지하고 있는 때, 신체 또는 의복류에 현저한 증거가 있는 때, 누구임을 물음에 대하여 도망하려 하는 때”에는 현행범인으로 간주하고 있다. 여기서 ‘누구임을 묻는데 도망하려는 자’의 경우는 아직 범죄혐의가 객관적으로 인정되지 아니한 상태의 자이다. 원래 경찰관직무집행법상 불심검문에 해당하는 것이지만 사인이 묻는 경우라도 상관없다고 본다.

따라서 경비업무를 수행중인 경비원이 경비구역 내에서 수상한 자를 발견하고 누구임을 묻는데 도망할 경우, 동조를 적용하여 현행범으로 체포가 가능하다. 그러나 이 요건은 범행에 대한 직접적인 관련성이 희박할 수 있으므로 다른 상황과 종합하여 충분히 죄를 범하였다고 인정되는 경우에 한하여 준현행범인으로 간주하여야 할 것이다(이성용: 342-343). 따라서 체포에 수반되는 자유구속은 범죄가 되지 않는다. 그러나 현행범인의 체포로 위법성이 조각되는 것은 체포에 필요한 최소한의 수단에 국한된다. 체포를 위한 모든 수단이 정당화되는 것은 아니다. 따라서 현행범 체포를 위해서 타인의 주거에 침입하거나 무기의 사용 또는 상해를 입히는 것은 위법성이 조각되지 않는다(배종대: 272).

2. 경비사용주체로부터 위임받은 권한

개인 내지 기업은 자신의 신체와 재산을 보호하기 위하여 타인의 권리를 침해하지 않는 범위 내에서 일정한 경비원을 고용할 수 있음은 물론이다. 이러한 관점에서 서 민간경비원은 이상과 같이 일반시민으로서 갖는 보편적인 권한을 행사할 수 있는데, 한편으로는 경비사용주체가 자신의 사적 영역에서 부여한 일정한 권한에 기초하여 그 이상의 권한을 행사하는 경우도 있다.

민간경비원은 일반시민으로서 갖는 권한 외에 자신을 고용한 사용자의 신체 및 재산을 보호하기 위해 사용자의 점유보조자로서 그리고 관리권(管理權) 범위 내에서 일정한 권한을 추가적으로 갖질 수 있다. 예컨대, 회사 건물 내에서 근무하는 민간경비원은 근무지 내에서 사용자가 부여한 일정한 권한을 행할 수 있을 것이다. 즉 회사 내에서 사용자의 지시 또는 내부규정에 의해 출입자의 서류가방 내지 소지품 등에 대한 조사를 실시할 수 있을 것이다. 또 출입자의 행동에 대해서도 일정한 제한을 가할 수 있을 것이다. 이러한 점에서 민간경비원은 일반시민의 권한보다 약간 확대된 권한을 행사할 수도 있다고 볼 수 있다. 그러나 주의할 것은 민간경비원이 사용자의 권리를 보호하기 위해서 일반시민의 권리를 침해할 수 없음은 물론이다.

1) 경비사용주체의 점유보조자로서 자구행위(자력구제) 권한

위에서 살펴본 바와 같이 형법 제23조에서 규정하고 있는 자구행위에 대해 살펴보았는데, 이와 관련하여 민법 제209조에서는 ‘자력구제’를 규정하고 있는데, 여기에서 “①점유자는 그 점유를 부정히 침탈 또는 방해하는 행위에 대하여 자력으로써 이를 방위할 수 있다. ②점유물이 침탈되었을 경우에 부동산일 때에는 점유자는 침탈후 즉시 가해자를 배제하여 이를 탈환할 수 있고 동산일 때에는 점유자는 현장에서 또는 추적하여 가해자로부터 이를 탈환할 수 있다” 규정하고 있다. 이는 점유침탈의 경우에 한하는 ‘점유자’의 자력구제만을 의미한다고 본다. 형법의 자구행위는 ‘별하지 아니한다’고 규정하고 있어 어떠한 ‘권리’를 부여한 것이 아니라면, 민법상의 자구행위는 ‘방위할 수 있다’, ‘탈환할 수 있다’고 하여 법적으로 일정한 권리 내지 권한을 부여한 것이라 할 수 있다.

어쨌든, 자구행위에서의 청구권은 반드시 자기의 청구권이어야 한다. 따라서 타인의 청구권을 위한 구제행위는 자구행위가 될 수 없다고 본다. 다만, 민법 제195조는 ‘점유보조자’를 규정하고 있는데, 이 규정에 의하면 “가사상, 영업상 기타 유사한 관계에 의하여 타인의 지시를 받아 물건에 대한 사실상의 지배를 하는 때에는 그 타인만을 점유자로 한다”고 하고 있다. 따라서 점유보조자는 점유주뿐만 아니라 제3자에 대한 관계에서도 제3자에 대한 관계에서

점유자로 취급되지 않으며, 그 결과 점유보호청구권의 주체가 될 수 없을 뿐만 아니라 그 상대방도 되지 않는다.⁵⁾ 다만, 민법을 따를 경우에도 점유보조자에게 점유주를 위한 자력구제권은 인정된다고 보는 것이 통설이다(김준호, 2005: 511; 이성용: 343-344). 경비사용주체와 민간경비업체간 경비계약을 통해 경비업무를 수행하는 민간경비원의 경우는 점유보조자로서 점유주를 위해 자력구제권을 행사할 수 있다. 물론, 경비사용자의 명시적인 의사에 반하는 자력구제권은 인정될 수 없을 것이다.

2) 경비사용주체의 관리권으로부터 위임받은 권한

구체적으로 관리권이 무엇인지에 대한 개념정의는 여전히 명확하지가 않은 것 같다. 그리고 각 시설의 특성에 따라 관리권의 범위가 차이가 있으며, 각 법에서도 이를 다른 용어로 표현하기도 한다. 노동법에서는 ‘관리권’이라는 개념을 사용하고 있으며, 형법에서는 ‘주거권’으로 표현하고 있고, 공법에서는 ‘가택권’이라고 하고 있다. 형법에서는 제319조에서는 주거침입죄의 보호법익으로 주거권을 인정하고 있는데, 이는 주택과 그 밖의 사생활 내지 업무보호영역에서 누가 들어오고 누가 머물러도 좋은지를 결정할 수 있는 자유라고 할 수 있다. 즉 주거권은 헌법이 보장하고 있는 개인적 자유권의 일종이다(김일수·서보학, 2004: 237). 공법상의 가택관리권은 명문상의 규정이 있는 것은 아니지만, 학설을 통해서 공물의 관리주체에게 공물의 목적실현을 위하여 공물에 가하여지는 배타적 권리로 널리 인정되고 있다(이성용, 344). 어쨌든, 이러한 경비사용주체의 위임에 의한 관리권은 사법(私法)상 관리권과 공법(公法)상의 관리권으로 구분할 수 있을 것이며, 그 적용되는 법적 관계에 따라 관리권의 범위나 형식이 결정될 것이다.

여기에서 사법상의 관리권은 점유권과 소유권으로부터 도출될 수 있을 것이다. 이러한 근거에 의해 ‘퇴거요구’, 즉 관리권의 범위 내에 위치하고 있는 제3자에 대해 즉시 떠날 것을 요구할 수 있는 권리와, 관리권 내로 출입하는 것을 금지하는 ‘출입금지조치’ 등을 행사할 수 있다(물론, 이러한 관리권 자체로부터 제3자에 대한 어떠한 강제력 행사권한을 도출할 수 있는 것은 아니다). 그리고 이러한 관리권으로부터 위임된 권리를 민간경비원이 행사함에 있어서는 법적으로 아무런 문제점이 없다고 본다. 한편, 공법상의 관리권은 공무수탁의 법규정에 의해 사인에게 위임되지 않는 한 민간경비원이 행사할 수 없다고 본다. 이러한 점에서 공법상의 관리권은 민간경비원의 권한 행사의 일반적인 법적 근거로 인정될 수 없으며, 공무수탁형식으로 사인에게 위탁하는 경우는 예외적으로 개별법에 의한 고권적 권한에 포함될 수 있을 것이다.

이와 관련하여 경비업법은 제7조 제1항에서 “경비업자는 경비대상시설의 소유자 또는 관리자(이하 “시설주”라 한다)의 관리권의 범위 안에서 경비업무를 수행하여야 하며, 다른 사람

5) 대법원 1960.3.10, 선고4292민상257 판결.

의 자유와 권리를 침해하거나 그의 정당한 활동에 간섭하여서는 아니된다”고 규정하고 있다. 예컨대, 학교를 설립·운영하는 법인과 그 교장은 학교에 대한 운영주체로서 그 시설관리권 등에 근거하여 면학분위기를 해치는 위법행위에 대한 예방 및 대응에 대한 일정한 조치를 취할 수 있는 것이다.⁶⁾ 그리고 이를 위해서 경비원을 두고 그로 하여금 관리권에 기초하여 일정한 대응을 하도록 할 수 있을 것이다.

따라서 ‘해고를 당한 후 해고처분무효확인소송을 제기하여 그 효력을 다투으로써 노동조합의 조합원인 근로자의 지위를 그대로 갖고 있다 하더라도 회사가 조합의 대의원이 아닌 피고인에게 회사 내의 조합대의원회의에 참석하는 것을 허락하지 아니하였는데도 그 의사에 반하여 함부로 거기에 들어가고 회사경비원들의 출입통제업무를 방해한 것은 건조물침입죄(형법 제319조 제1항)와 업무방해죄(형법 제314조)에 해당한다’고 본 것이다.⁷⁾

IV. 민간경비원의 권한(2)

1. 특별법 규정에 의한 민간경비의 권한

위에서 언급한 민간경비원이 일반시민으로서 갖는 권한과 경비사용주체의 관리권에서 위임받은 권한은 자경주의 전통 등에서 비롯된 것으로 양자 간에는 어떠한 권한상의 큰 차이가 있다고 보지는 않는다. 그리고 이러한 민간경비원의 권한은 특별한 입법 없이 형법, 형사소송법, 민법 등에 산재해 있는 일반적인 강제권을 민간경비원들에게 적용하고 있는 정도이다. 그러나 아래에서 살펴 볼 특별법의 규정에 의한 민간경비원들의 권한은 일정한 공무위탁관계에 의해 일반시민 내지 사용주체의 관리권에 기초한 권한보다 뚜렷이 확대된 권한을 행사할 수 있도록 하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

1) 청원경찰법에 의한 청원경찰의 권한

청원경찰제도는 사실상 우리나라에 고유한 것은 아니다. 미국 민간경비 역사에서 일찍이 이러한 형태가 등장하였으며⁸⁾, 오늘에 이르러서도 공경비와 민간경비의 경계가 뚜렷이 구분되지 않는 영역에서 존재하고 있다. 마찬가지로 일본 역시 청원경찰의 형태가 존재하였음은

6) 대법원 2006.5.26. 선고 2004다62597 판결.

7) 대법원 1991.9.10. 선고 91도1666 판결.

8) 제2차 세계대전(1939-1945)에 미국의 민간경비는 그 활동영역을 보다 확대시켜나갔다. 즉 전쟁수행을 위한 군사산업이 확대되고, 적의 사보타지 활동이나 산업스파이 활동의 위험이 증가하였기 때문에 당시 연방정부 부는 군사산업시설의 안전 확보를 위하여 20만명이 넘는 공장경비원들에 대하여 보조군사경찰(auxiliary military police)의 자격을 부여하였다(우에노 하루오(上野治男), 1983: 287).

물론이다.⁹⁾ 그러나 청원경찰은 민간경비와 같이 자경주의 전통에 의해 등장한 것이 아니라 다소 국가의 정책적 판단에 의해 만들어졌다는 점 등에서 일종의 ‘유사 민간경비제도’ 내지 ‘준경찰제도’라고 볼 수도 있을 것이다. 시설주가 자신의 비용으로서 청원경찰을 고용하여 경비업무를 수행하게 한다는 점에서 ‘자체경비’ 혹은 ‘사내경비’의 성격을 갖는다고 볼 수 있다.

그리고 현행법상 청원경찰은 민간인 신분으로 근무지역 내에서 경찰관의 직무를 수행할 수 있도록 법적으로 허가된 이른바 ‘공무수탁사인’의 성격을 가진다고 볼 수 있다. 즉, 청원경찰은 공무원이 아니고 그 직무의 특수성에 비추어 형법 기타 법령에 의한 벌칙의 적용과 법 및 시행령에서 특히 규정한 경우를 제외하고는 이를 공무원으로 보지 않는다고 규정하고 있다. 다만, 청원경찰은 공적인 업무를 수행하기 때문에 민간인임에도 불구하고 국가공무원법 제57조(복종의 의무), 제58조(직장이탈금지) 제1항, 제60조(비밀엄수의 의무), 제66조(집단행위의 금지)제1항, 그리고 경찰공무원법 제18조(허위보고 등의 금지)의 규정을 준용하도록 하고 있다.

경찰은 국민전체에 대하여 일반적인 경찰업무를 수행하는데 반해 청원경찰은 청원주가 소요경비를 부담하고 그 배치된 구역 내에서 경비업무만을 수행한다는 점에서 다르다. 다만, 청원경찰법 제3조에서는 “청원경찰은 그 경비구역에 한해 경비목적에 위해 필요한 범위 내에서 경찰관직무집행법(警察官職務執行法)에 의한 경찰관의 직무를 행사 할 수 있도록 하고 있다.” 여기서 ‘필요한 범위’가 구체적으로 어떠한 것인지는 명확하지는 않으나 경찰권행사와 마찬가지로 이른바 ‘조리(條理)상의 한계’(소극목적의 원칙, 공공의 원칙, 비례의 원칙, 평등의 원칙, 책임의 원칙 등)을 토대로 그 정도가 정해질 수 있을 것이다.

그런데, 청원경찰이 비록 경찰관직무집행법 상의 권한을 행사할 수 있다고 하면서도 사법경찰의 사무를 취급할 수 없으므로 수사활동 등 사법경찰관리의 직무는 금지된다고 보기도 한다(안성조, 2009: 221). 이 문제는 경찰관직무집행법의 성격을 일종의 행정경찰의 표준적 직무권한으로 보았을 때 생기는 문제라고 본다. 그러나 경찰관직무집행법은 행정경찰 뿐만 아니라 사법경찰의 목적을 달성하기 위한 표준적 직무권한의 성격도 아울러 갖는다고 보는 것이 타당하다고 본다. 예컨대, 경찰관직무집행법 제3조에 의한 불심검문은 ‘...수상한 거동 기타 주위의 사정을 합리적으로 판단하여 어떠한 죄를 범하였거나 범하려 하고 있다고 의심할만한 상당한 이유가 있는자...’로 규정하고 있는데, 여기서 ‘어떠한 죄를 범하였거나’는 이미 발생한 범죄에 대한 경찰의 대응조치 즉, 사법경찰권한을 의미하는 것이다. 따라서 경찰이 제한된 수사권한을 가지고 있는 것과 마찬가지로 청원경찰 역시 일정한 사법경찰권한을 행사할 수 있다고 보는 것이 타당하다고 본다.

9) 일본 역시 제2차 세계대전 당시 청원순사(請願巡查)제도가 도입되었다. 일본은 전쟁수행과정에서 군수시설의 경비를 강화할 필요성이 있었으며, 한편으로는 국가예산의 절감차원에서 군수시설의 시설주에게 소요경비를 부담하게 하고, 일정한 경찰권한을 부여하여 경비책임을 지도록 한 것이다(警備防災委員會施設警備研究會(編), 1985: 23; 박병식, 1996: 35).

<표 2> 청원경찰의 권한

내 용	근 거
<ul style="list-style-type: none"> • 불심검문 권한 • 보호조치등의 권한 • 위험발생의 방지 권한 • 범죄의 예방과 제지권한 • 위험방지를 위한 출입 권한 • 사실의 확인등의 권한 • 경찰장비의 사용등의 권한 • 경찰장구의 사용 권한 • 분사기등의 사용 권한 • 무기의 사용권한 등 	<p>경찰관직무집행법 각 조항</p>

한편, 경찰관직무집행법 제2조는 일종의 직무규정이라 할 수 있는데, 이 규정 제5호에서 ‘공공의 안녕과 질서유지’를 규정하고 있는데, 법원에서는 이를 개괄적 수권조항으로 이해하였다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉, ‘청원경찰법 제3조, 경찰관직무집행법 제2조의 규정에 비추어보면, 군도시와 단속계 요원으로 근무하고 있는 청원경찰이 허가 없이 창고를 주택으로 개축하는 것을 단속한 것은 그의 정당한 공무집행에 속한다고 할 것이므로 이를 폭력으로 방해하는 행위는 공무집행방해죄에 해당한다’고 본 것이다.¹⁰⁾

2) 경비업법에 의한 특수경비원의 권한

2001년 경비업법 전문개정을 통해 특수경비원제도가 도입되었음은 주지의 사실이다. 공항과 같은 국가중요시설의 경비, 질서유지, 그 밖의 다양한 위험활동을 수행하는 과정에서 종래 민간경비원들의 권한보다 확대된 특수경비원제도가 도입되었다는 점은 대단한 의미를 갖는다고 본다. 국가중요시설에 도입된 특수경비원은 전적으로 민간인 신분을 가지고 민간인 이상의 권한을 행사할 수 있게 되었다는 점이다.

종래의 청원경찰을 민간경비의 하나로 간주하고, 이들이 근무지 내에서 경찰관직무집행법에 의한 직무를 수행할 수 있다는 점에서 일반 시민 또는 일반 민간경비원들에 대해서 비교우위의 권한을 행사했음은 주지의 사실이다. 그러나 청원경찰은 그 신분이 원칙적으로 민간인이지만 여러 가지 면에서 공무원과 관련된 요소를 적지 않게 가지고 있다. 이러한 점에서 볼 때, 청원경찰의 활동은 순수한 형태의 민간경비라고 보기는 어려운 점이 없지 않다.¹¹⁾

10) 대법원 1986.1.28. 선고 85도2448, 85감도356 판결.

11) 현행법에서 청원경찰의 신분을 원칙적으로 민간인으로 하면서도 곳곳에서 공무원으로 간주하는 규정이 있고, 이와 관련해서 판례에서도 일정부분 인정하고 있다. 특히 국가기관 및 자치단체에서 근무하는 청원경찰은 그 정체성이 더욱 모호하다. 즉, 국가 및 자치단체의 장이 임용권자일 경우이다. 판례에서는 국가나

일반시민 또는 일반경비원과 차별되는 특수경비원의 권한은 바로 ‘무기사용 권한’이라 할 수 있다. 여기에서 말하는 무기(武器)라는 것은 경찰관직무집행법 제10조의4 제2항에서 규정하고 있는 “인명 또는 신체에 위해를 가할 수 있도록 제작된 권총·소총·도검 등”을 의미한다고 보며, 경비업법 상에서 규정한 특수경비원의 무기사용절차 역시 경찰관직무집행법에 근거를 두고 있다고 본다. 다만, 특수경비원은 국가중요시설이라는 제한된 지역에서 특별한 상황 하에서만 경찰과 같이 무기를 사용할 수 있을 뿐이고, 청원경찰과 마찬가지로 경찰관직무집행법상의 다른 여타의 경찰권한을 행사할 수 있는 것은 아니라고 본다.

<표 3> 특수경비원의 무기사용 권한

<p>특수경비원은 국가중요시설의 경비를 위하여 무기를 사용하지 아니하고는 다른 수단이 없다고 인정되는 때에는 필요한 한도 안에서 무기를 사용할 수 있다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 때를 제외하고는 사람에게 위해를 끼쳐서는 아니 된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 무기 또는 폭발물을 소지하고 국가중요시설에 침입한 자가 특수경비원으로부터 3회 이상 투기(投棄) 또는 투항(投降)을 요구받고도 이에 불응하면서 계속 항거하는 경우 이를 억제하기 위하여 무기를 사용하지 아니하고는 다른 수단이 없다고 인정되는 때. 2. 국가중요시설에 침입한 무장간첩이 특수경비원으로부터 투항(投降)을 요구받고도 이에 불응한 때(관련 근거: 경비업법 제14조 제8항).
--

최근 경찰공무원이 총기를 사용하고도 제대로 대처하지 못한 사건 등이 발생한 것처럼 특수경비원의 무기사용에 대한 규제 및 적절한 교육훈련 문제는 앞으로 개선해야할 과제라고 본다. 그러나 중요한 것은 우리나라의 경우, 종래 일반시민 또는 일반 민간경비원들이 총기를 휴대하는 것은 사실상 불가능하며, 이는 전적으로 국가가 독점한 고유한 영역이었다는 점이다. 따라서 국가가 독점하고 있는 고유한 총기휴대권한을 민간인에게 위임했다는 것은 전통적 경찰기능들이 서서히 민간으로 이양되고 있는 하나의 중요한 계기를 마련해주고 있다고 보아야 할 것이다.

장기적으로 봤을 때, 현행 경비업법상 특수경비원제도를 두게 된 것은 민간경비의 획기적인 전환점이 된다고 본다. 특수경비원제도의 도입은 국가중요시설 경비의 외주화(outsourcing)가 보다 활성화될 수 있는 계기가 된 것이며, 따라서 향후 민간경비의 진출은 보다 활발하게 이루어지게 될 것이다.

어떻게 보면 특수경비원제도는 청원경찰을 고용하고 있는 국가중요시설 시설주(청원주)

자치단체에서 근무하는 청원경찰의 근무관계는 고용계약관계가 아니라 공법상의 근무관계로 보고 있다. 따라서 산업재해보상보험법이나 근로기준법이 아닌 공무원연급법에 따른 재해보상과 퇴직급여를 보상받고, 직무상의 불법행위에 대해서도 민법이 아닌 국가배상법이 적용되는 등의 특징을 갖는다. 대법원 1996. 6. 28. 95다24074 판결.

의 재정부담의 경감과 그동안 꾸준히 성장해 왔던 민간경비의 시장확장이라는 이해관계가 서로 맞아 떨어져 탄생한 제도라 할 수 있다. 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 가중될 수밖에 없다. 현재 국내 대부분의 공항을 비롯한 정유시설, 무선기지국, 국책은행, 국가연구소등에서 특수경비원들에 의한 경비 및 보안업무가 실시되고 있다. 이러한 특수경비원제도가 마련됨에 따라 국가중요시설에서의 치안활동의 민영화는 급물살을 타게 될 것이다(김성언, 155-156).

2. 공경비와 동일한 권한을 가진 민간경비원

우리나라는 아직까지 공경비인 경찰과 동일한 권한을 행사할 수 있는 민간경비원은 존재하지 않는다. 그러나 특수경비원제도의 도입 등을 계기로 향후 민간경비에 의한 경찰권한 행사 가능성과 그 여지는 더욱 확대되었다고 본다.

실제로, 민간경비가 일찍이 발전한 미국에서는 민간경비의 공경비인 경찰의 영역 침투는 단순히 순찰이나 경비와 같은 범죄예방 분야에 그치지 않고, 수사와 같은 경찰의 핵심적 기능에까지 확대되고 있다(물론, 이 이면에는 사인소추주의 전통에서 비롯된 것일 수 있다). 민간경비가 담당하지 않는 경찰업무와 기능은 사실상 존재하지 않으며, 따라서 민간경비와 경찰의 기능과 영역이 매우 모호한 상태에 이르고 있다. 주지하는 바와 같이 미국의 경우, 자치경찰을 본질로 하기 때문에 지방의회가 경찰조직의 형태까지 결정할 수 있다.

따라서 몇몇 지역은 예산절감 등의 이유로 인해 경찰이 아닌 민간경비업체에 아예 지역의 치안을 맡기는 경우도 있다. 예컨대, 애리조나주의 오로밸리(Oro Valley), 미시간주의 캘래머주(Kalamazoo), 플로리다주의 인디안 스프링(Indian Spring), 웨스트버지니아주의 버팔로크릭(Buffalo Creek) 등의 도시 및 자치단체들이 대표적이다. 또 플로리다주 등 일부 주에서는 경찰의 부정부패 등의 이유로 마약수사 및 조직폭력범죄의 수사 등 수사업무를 민간경비업체에 맡기는 경우도 있다(이창무, 2006: 354).

한편, 이와는 반대로 경찰이 근무시간 이후에 부업으로 민간경비업무를 수행하는 경우도 생각해 볼 수 있을 것이다. 미국의 일부 주(예컨대, 플로리다주의 마이애미 카운티)에서는 경찰이 근무시간 이후에 부업으로 민간경비를 수행하는 것을 허용하고 있기 때문이다.

우리나라의 경우에는 경찰이 근무시간 외에 민간경비 업무를 수행했을 때의 장단점은 별개로 하더라도 현재 우리나라에서 경찰관의 영리행위를 허용하지 않고 있기 때문에 현 단계에서 이에 대한 논의의 여지는 없다고 본다. 즉, 국가공무원법 제64조에서 영리업무 및 겸직

금지를 규정하고 있으며, 이에 따라 “공무원은 공무 이외에 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못하며, 소속기관의 장의 허가 없이 다른 직무를 겸할 수 없다”고 규정하고 있다.

V. 결 론

이상에서 다양한 형태와 특성을 갖는 민간경비원들의 권한에 대해서 살펴보았다. 생각건대, 민간경비 현실과 그에 상응하는 법적·제도적 장치 속에는 여전히 한계가 있다고 본다. 따라서 민간경비원들의 전문화와 그에 상응하는 적절한 권한규정의 마련은 중요한 의미가 있다고 본다. 그리고 중요한 것은 경찰권한 행사와 마찬가지로 민간경비원의 권한 행사의 정당성과 그 허용가능성 문제는 법적 근거뿐만 아니라 최종적으로 사법적 판단을 전제로 한다고 볼 수 있다. 따라서 민간경비의 권한행사와 관련된 법원의 태도는 매우 중요한 의미를 갖는다고 본다. 따라서 향후 민간경비원들의 권한행사 관련 각국의 판례를 심도 있게 연구하는 것은 의미가 있다고 본다.

한편, 고객을 보호하는 과정에서 나타날 수도 있는 타인에 대한 은밀한 감시와 통제, 프라이버시 침해, 민간사법(private justice)의 형태로 행해지는 민간경비원의 권한남용의 문제들은 아직까지 민간경비의 주요한 쟁점으로 다루어지지 못하고 있다.

일정한 권한을 가지고 업무를 수행하는 민간경비원들의 활동이 항상 적절하고 만족할만한 수준으로 이루어지는 것은 아니다. 민간경비원들이 업무를 수행하는 과정에서 고의든 과실이든 간에 경우에 따라서는 당사자들에게 적지 않은 피해를 끼치는 경우가 없지 않으며, 따라서 이로 인해 제기되는 소송문제는 불가피하다고 본다. 민간경비원들의 업무수행 관련 소송은 범죄와 각종 위험으로부터 피해를 당한 고객, 직원, 세입자, 그리고 일반시민들에 대해 제공되는 보호서비스가 제대로 이루어지지 못했을 경우 발생하게 된다. 그런데, 민간경비의 업무수행에 대한 소송이 증가하게 된 것은 민간경비의 부적절한 대응도 문제가 되겠지만 한편으로는 민간경비의 질적·양적 활동영역이 그만큼 확대되어 왔기 때문이라고도 할 수 있다.

이러한 맥락에서 타이츠(Taitz)는 ①민간경비분야에서 활동하는 민간경비원의 뚜렷한 증가와 이들에 의해서 수행되는 업무의 증가는 ‘민간경비원과 시민의 접촉의 빈도’를 증가시켰고, 결과적으로 그러한 과정에서 ‘부정적 또는 부적절하게 상호작용하게 되는 빈도’ 역시 증가시켰다고 하였다. 그리고 ②민간경비원은 자신들의 행동에 대해서 일반시민보다 책임을 더 져야 한다는 사회인식이 형성되었다는 점을 지적하고 있다(Taitz, 1990: 126). 따라서 향후 이와 같은 민간경비의 권한행사에 따른 책임분야에 대한 연구 역시 다양한 관점에서 진행되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 김성언(2004), “민간경비의 성장과 함의: 치안활동의 신자유주의적 재편과 계약적 통치의 등장,” 「박사학위논문」, 서울대학교 대학원.
- 김일수·서보학(2004), 형법총론, 서울: 박영사.
- 김준호(2005), 민법강의, 서울: 법문사.
- 김철용(2002), 행정법 I, 서울: 박영사.
- 박병식(1996), 민간경비론, 서울: 법률출판사.
- 배종대(1996), 형법총론, 서울: 홍문사.
- 석종현(2002), 일반행정법(상), 서울: 삼영사.
- 안성조(2009), 경비업법, 서울: 진영사.
- 오영근(2006), 형법총론, 서울: 박영사.
- 이광운·김민호·강현호(2002), 행정작용법론, 서울: 법문사.
- 이백철·주희종·박병식(1995), “민간방범역량강화를 위한 사경비제도 발전방안”, 치안논총 11.
- 이성용(2007), “민간경비원 강제력 행사의 법적 근거: 한국과 독일의 비교를 중심으로”, 『한국 경호경비학회지』, 13.
- 이창무(2006), “민간경비 규제에 관한 연구: 미국 사례를 중심으로”, 『한국공안행정학회보』, 22.
- 정진환(1994), 미국경찰론, 서울: 양영각.
- 최선우(2008), 민간경비론, 서울: 진영사.
- 최정일(1996), “한국과 독일에 있어서의 행정사무의 민간위탁에 관한 고찰”, 『법제개선연구』, 2.
- 홍성필(2002), “사인에 의한 경찰작용에 관한 연구”, 「박사학위논문」, 성균관대학교 대학원.

2. 외국문헌

- Cunningham, William C. et al.(1990), Private Security Trends: 1970 to 2000 The Hallcrest Reports II, Washington: Hallcrest System Inc., 1990.
- George, Bruce and Button, Mark(2000), Private Security, Perpetuity Press, Leicester.
- Green, Gion(1981), Introduction to Private Security, Boston: Butterworth Publisher Inc.
- Hess, Kären M. and Wroblecki, Henry M.(1996), Introduction to Private Security, N.Y.: West Publishing Company.
- Ott Mayer(1924. 4), Deutsches Verwaltungsrecht, Erster BAND.

Taitz, Sharyn(ed.)(1990), Getting a Job, Getting Ahead, and Staying Ahead in Security Management, NY: Rusting Publications.

警備防災委員會施設警備研究會(編)(1985),施設警備の研究と實務, 全國ビルメンテナンス協會.

Abstract

A Study on the Authority of Private Security Personnel

Choi, Sun-Woo

In this study, I would try to observe the scopes and related matters of the authority of private security personnel based on the basic discussion about the identity of private security. Everybody knows, the problems of private personnel have been mainly discussed in the relations of the public police. Because the roles of private personnel are similar to the police, and in the perspective of the law, private security are regulated by the police.

When we compared with the police, the scopes of authorities of private personnel are considered in several points. First, most private personnel are just only 'citizen', so they can exercise the authority as citizen. It can include self-defense, self-help, flagrante delicto arrest. But when discuss the authority in the scopes of a possessionary right or managerial right, the authority of private personnel can be extended somewhat. Moreover, when private personnel are delegated by the special laws, their authority are extended much more. Finally, when the whole authority are delegated by such as the privatization, private personnel authority can be nearly same to the police. But, it can be considered that the degrees of the delegated authority are flexible. And the exercise of the authority must be performed in the limit that not infringe the individual freedom and rights.

It seems to me that the degrees of fairness in use of authorities and it's a permitted limit are set forth a premise not only the legitimate base but also judicial judgement. Therefore, the attitudes of the courts related the exercise of authority are very important. And the growth of private security and the extension of authority followed are inevitably accompany the various problems of responsibility, so it must be considered about that in many perspectives.

Key Word : Scopes of the authority exercise, Authority as citizen, Delegated authority by the security employer, Delegated authority by special law, Same authority to the public police