

개정 경비업법의 평가와 정책과제*

이 상 훈**

〈요 약〉

본 연구에서는 박근혜정부가 지향하는 국정전략 가운데 하나인 ‘범죄로부터 안전한 사회 구현’과 관련하여 ‘국민생활안전’ 측면에서의 치안서비스 제공의 중요한 축이 되고 있는 민간경비산업에 대한 현 정부의 규제와 감독정책을 담고 있는 경비업법을 분석·평가하였다. 이러한 개정 경비업법의 평가를 통하여 현 정부가 지향하는 국민생활안전을 보다 체계적으로 접근하기 위해 설정한 민간경비 산업정책의 핵심가치(核心價値, Core Values)를 찾아내고, 특히 경찰의 민간경비에 대한 제반 정책기조를 확인하고 경비업법의 적용과 실제 운용에 있어서 바람직한 정책방향을 제시하고자 하였다.

개정 경비업법은 집단민원현장에서 경비업체의 불법폭력행위 등을 사전 차단하기 위해 배치허가제의 도입 및 경비지도사 및 경비원의 결격사유 그리고 처벌규정 등을 신설 혹은 강화하는 등 일부 규정에 있어서 행정규제(行政規制)를 보다 강화하는 방향으로 개정되었다. 다만, 종래 국민의 기본권 제한적(基本權 制限的) 성격의 조항이면서도 「경비업법시행령」이나 「경비업법시행규칙」에 규정되었던 내용을 대거 법률의 형식으로 바꾸는 등의 노력을 통하여 ‘법률주의(法律主義)’를 상당부분 관철하고 있다는 특징을 가지고 있다.

이번에 개정된 경비업법은 17개 조항의 개정이나 신설을 통하여 대폭적인 정책의 변화를 가져왔는데, 이를 범주화하면 ①집단민원현장에서의 법 위반행위 엄벌주의 ②법 위반행위자에 대한 경비업계 한시적 퇴출강화 ③경찰의 법적 지도·감독권 강화 ④자본금 상향 및 이름표 부착강제 기타 장비사용의 제한 등 크게 4가지로 나눌 수 있다.

「경비업법」은 본질적으로 민간경비에 대한 국가적 간섭과 규제를 그 내용으로 할 수 밖에 없다. 하지만 이러한 간섭과 규제는 합리적인 범위 내로 제한(制限)되어야 한다. 역사가 증명하는 바와 같이 국가에 의한 과도한 규제는 국가적·사회적 비용을 낳고 국가의 치안시스템의 왜곡을 가져왔기 때문이다. 경비서비스를 제공하는 자를 법인(法人)으로 한

* 본 연구는 2013년 6월 28일 한국경호경비학회 제30회 상반기 정기세미나에서 발표한 논문, “국민생활안전을 위한 개정 경비업법의 평가와 정책과제”를 수정·보완한 것임

** 대전대학교 경찰학과 교수, 경찰학박사

정하거나 일정한 자격증(資格證) 소지자로 제한하거나 일정한 법정교육(法定教育)을 받도록 하는 모든 것들이 종국적으로는 ‘국민생활의 안전’이라는 최상의 조합(最上の 調合)을 도출하기 위한 국가·사회·경제적 차원의 합리적이고도 적절한 조율을 전제한다는 점은 결코 간과하여서는 안된다.

주제어 : 경비업법, 생활안전, 집단민원현장, 경비지도사, 민간경비

목 차

- | |
|---|
| I. 서 론
II. 논의의 이론적 배경
III. 개정 경비업법의 주요내용과 평가
IV. 개정 경비업법 시행상의 정책과제
V. 결 론 |
|---|

I. 서 론

‘안전(安全)’문제는 본질적으로 국가 이전의 인류공통의 기본적 욕구이며 생명과 신체를 온전하게 보전하여 행복을 추구하기 위한 기초라고 할 수 있다. 이러한 인간 본능에 기초한 자경주의(vigilantism)에 비추어 보더라도 ‘국민의 안전’문제는 비록 국민(國民)이라는 말에도 불구하고 그 제공주체가 반드시 ‘국가이어야’ 한다거나 ‘국가만’이라는 논리는 설득력이 부족할 것이다.

자본주의의 발전에 따라 기능의 분업화와 전문화는 ‘직업적’으로 안전을 제공하는 자의 출현을 가져왔고, 그것이 ‘공무원’으로서의 경찰에 머물지 않고 민간차원에서의 민간경비‘산업’으로 확대되어 온 것은 지극히 자연스러운 일이다. 이러한 추세는 우리나라에서도 그대로 나타나서 민간경비산업은 2013년 3월 현재 양적으로는 전국에 걸쳐 3,917개의 경비업체에 경비원만 15만명을 넘어서고 있다. 경비지도사 자격증 취득자만 18,543명이며, 그 중 5,114명이 경비업체에 경비지도사로 선임되어 경비현장에서 국민생활안전의 파수꾼으로서 주역을 담당하고 있다.

하지만, 최근까지도 우리사회에서는 이러한 민간경비의 역할에 대한 관심이 그다지 크다고 볼 수는 없었다. 하지만 각종 사건사고를 통하여 간혹 국민생활의 안전에 오히려 위협이 되고 있는 일부 민간경비원에 대하여 불안해하면서도, 그에 따른 반작용의 힘이 작용하여 조금씩 그 관심의 폭이 넓어지고 있는 것도 사실이다. 향후

경찰과 민간경비는 함께 국민생활안전에 커다란 역할을 할 것이라는 기대 역시 점점 커가고 있다.

하지만 민간경비 산업발전의 부작용으로 나타나고 있는 용역폭력사건으로 인하여 민간경비의 존재가치 부인 내지 폄하나 경찰의 적절한 지도와 감독이 부재하다는 질타 역시 공존하고 있다. 지난 2012년 7월 27일에 경비업체 컨택터스가 경비원 198명을 동원하여 안산 SJM 노사분규 현장에 진입해서 농성 중인 노조원들을 폭행하였고, 결과적으로 경찰의 무능과 총체적 관리 소홀을 질타하는 사회적 분위기로 말미암아 경찰의 경비업체 관리에 있어서 적지 않은 부담으로 작용하게 된 것은 이러한 현상과 인식을 설명하는 하나의 좋은 사례라고 할 수 있다.

이에 따라 2012년 8월부터는 경찰청이 경비업법의 관련부분에 대한 개정작업에 착수하였고 김경협의원, 임수경의원, 정청래의원, 이상규의원, 윤재옥의원 그리고 강기운의원 등의 의원발의안과 정부안을 종합하는 대안으로 귀결되어, 2013년 5월 7일에는 마침내 경비업법 개정안이 국회를 통과하게 되었다. 동 법률은 2013년 6월 7일 법률 제11872호로 공포되어 공포 후 1년이 경과한 2014년 6월 8일부터 시행을 앞두고 있다.

본 연구에서는 박근혜정부가 지향하는 국정전략 가운데 하나인 '범죄로부터 안전한 사회구현'과 관련한 '국민생활안전' 측면에서의 치안서비스 제공의 중요한 축이 되고 있는 민간경비산업에 대한 현 정부의 규제와 감독정책을 담고 있는 경비업법을 분석·평가한다. 이러한 개정 경비업법의 평가를 통하여 현 정부가 지향하는 국민생활안전을 보다 체계적으로 접근하기 위해 설정한 민간경비 산업정책의 핵심가치(核心價値, Core Values)를 찾아내고, 특히 경찰의 민간경비에 대한 제반 정책기조를 확인하고자 하며 향후 후속하게 될 「경비업법시행령」이나 「경비업법시행규칙」 등 하위법령의 개정작업에서 세부적으로 구현해야 할 세부 정책과제를 도출하여 경비업법의 적용과 실제운용에 있어서 바람직한 정책방향을 제시하고자 한다.

이와 같은 경비업법의 점진적 개선작업을 통해 성폭력 등 4대악에 대하여 경찰과 민간경비가 보다 실질적(實質的)인 공조체제를 유지하는 방법이야말로 부족한 국가적 경찰자원을 보완하고 민간이 가지고 있는 사회적 치안역량을 가장 효율적으로 활용하는 것이라고 판단된다.

Ⅱ. 논의의 이론적 배경

1. 「경비업법」의 존재이유와 경찰규제의 제한

근대에 들어 서구식 대륙법계 법체계를 들여 온 우리나라는 민간차원의 경찰서비스 제공은 예외적으로 여겨졌다. 최근까지도 국가안보는 물론 국민의 안전과 사회질서의 유지는 국가의 몫이고 유일하게 국가만이 이를 행할 수 있다는 사고방식을 이어오고 있다. 하지만 현대에 들어 정부의 역할과 기능에 못지않게 민간차원의 참여와 역할분담은 오히려 당연한 것으로 받아들여지고 있어서, 이제는 작은 정부를 통하여 민간부문의 발전을 저해하는 규제를 혁파하는 것이 새로운 시대의 아젠다(Agenda)로 굳건하게 자리매김하고 있는 것은 더 이상 놀라운 일이 아니다.

특히 ‘국민생활의 안전’이라는 현 정부의 국정가치도 방법론적으로 이젠 정부와 민간이 함께 공동보조를 맞추어 접근해야 하며, 이번 논의의 중심 역시 정부부문과 민간부문이 어떻게 하면 가장 효율과 효과 측면에서 제 역할을 제대로 잘해줄 수 있는가의 문제로 옮겨갈 뿐이라는 점은 자명하다. 따라서 이젠 그 가부판단에 대해서는 더 이상의 논쟁이 불필요하다고 볼 수 있을 정도로 민간부문의 역할 증대는 시대적 맥락이요 추세라고 보아야 한다.

하지만 비록 국민생활안전이라는 가치의 구현을 위하여 경찰과 민간경비의 역할 분담 문제를 이러한 맥락에서 접근할 필요는 있겠지만, 구체적인 방법론에서는 일정 부분에 있어서 국민에게 불편을 가져다주거나 혹은 공법적 차원의 규제와 감독이 경찰서비스의 본질상 불가피한 측면도 없지 않다는 점은 부인하기 어렵다. 이것은 경찰서비스가 국민에 대한 일정부분의 명령과 강제를 예정하고 있기 때문이며, 더욱이 민간경비의 건전한 육성과 발전이라는 방향성(方向性)을 고려할 때 정부차원의 개입은 일정부분 허용된다고 본다. 이것은 공익을 지켜내기 위하여 민간부문이 스스로의 권리를 실현해 나감에 있어서 필요최소한의 한계를 지키도록 강제하는 측면에서도 잘 나타난다. 그렇지 않다면 ‘안전’을 빌미로 국민을 현혹하거나 ‘오경보(false alarm)과 같이 경찰력을 무모하게 소진시켜 일반 국민들에 대한 안전을 위협하는 결과를 가져올 수 있기 때문이다. 특히 특수경비원의 경우에는 무기를 사용할 법적 권한을 부여되어 있기 때문에 국가적 차원의 책임요구는 당연한 것으로 받아들여지고 있다.

「경비업법」은 이러한 배경에서 본질적으로 민간경비에 대한 국가적 간섭과 규제를 그 내용으로 할 수 밖에 없다. 하지만 우리가 앞으로 진행할 논의의 본질은 이러한 간섭과 규제를 어떻게 합리적인 범위 내로 제한(制限)할 것인가에 관한 것이어야 한다. 역사가 증명하는 바와 같이 국가에 의한 과도한 규제는 국가적·사회적 비용을 낳고 국가의 치안시스템의 왜곡을 가져왔다. 경비서비스를 제공하는 자를 법인(法人)으로 한정하거나 일정한 자격증(資格證) 소지자로 제한하거나 일정한 법정교육(法定教育)을 받도록 하는 모든 것들이 종국적으로는 ‘국민생활의 안전’이라는 최상의 조합(最上の 調合)을 도출하기 위한 국가·사회·경제적 차원의 합리적이고도 적절한 조율을 전제한다는 점은 결코 간과하여서는 안된다.

2. 경비업법의 제·개정 연혁과 입법취지

1976년 12월 31일 제정된 「용역경비업법」(법률 제2946호)에서는 ‘산업시설·공공시설·사무소 등 기타 경비를 요하는 시설물의 경비업을 할 수 있도록 용역경비업에 관한 사항을 정하여 용역경비업무의 실시에 적정을 기하려는 것’이라고 그 제정취지를 밝히고 있다. 이를 위하여 제정 당시부터 ①용역경비업은 법인만이 할 수 있도록 하였고, ②용역경비업을 경영하고자 하는 자는 서울특별시·부산시장 또는 도지사의 허가를 받도록 하였으며, ③파산선고를 받고 복권되지 아니한 자와 금치산자 및 한정치산자, 금고 이상의 형을 받은 자 등은 용역경비업 법인의 임원이 될 수 없도록 하였다. 또한 ④경비원은 근무 중 복장과 장구를 착용하도록 하였으며 ⑤용역경비업의 건전한 발전을 위하여 용역경비협회를 설립하도록 하고 있다.

당시만 하더라도 시행초기였기 때문에 경비서비스를 제공하려는 경비업자의 자격을 엄격히 제한하였으며 이를 허가제로 규제하였다. 또한 경비원의 결격사유와 경비원의 복장 등과 경비업자들의 협회결성을 법률로 정하는 등, 민간경비산업의 탄생과 성장에 있어서 국가가 이를 육성하고 발전시키는 데에 주도적인 노력을 하게 된다. 비록 경비업법의 제정이 당시의 월남전 종전에 즈음하여 귀환장병들의 취업기회 제공이라는 시대적 상황을 고려한 산물이기도 하였지만, 일본과 같이 경찰력의 한계와 부족을 보충하여 국가의 법과 질서를 지키려는 차원의 획기적인 조치였다. 그 때부터 국가가 아닌 민간도 경비서비스를 합법적으로 제공할 있는 법적 근거(法的 根據)를 비로소 마련하였다는 것만으로도 국가가 국가독점적 치안서비스 제공에 대

한 한계와 폐단을 직시하고 민간부문과 함께 새로운 국민생활안전을 도모하려는 획기적인 시도로 평가된다.

2001년 4월 7일 전부개정 「경비업법」(법률 제6467호)에서는 국가중요시설에 대한 효율적인 경비체계의 구축을 위하여 경비업의 종류에 특수경비업무를 추가하고, 급속하게 발전하고 있던 기계경비산업을 합리적으로 규율하기 위하여 기계경비업무의 신고제를 허가제로 변경하는 한편, 기계경비업자의 신속대응조치 의무에 관한 사항 등을 규정하는 등 경비업의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하고 있다.

이때는 시기적으로 민간경비산업이 태동하여 성장한지 25년이라는 시간이 경과하였고 이러한 성장과 발전과정에서 나타난 일부 시행상의 착오를 개선하고 또 새로운 민간경비에 대한 수요에 부응하고자 경비업무를 추가하는 작업이 이루어졌다. 기계경비산업을 허가제로 바꾸어 국가에 의한 관리감독을 강화한 것이라거나 새로운 차원의 특수경비업무를 추가한 것이 바로 그것이다. 기계경비산업의 허가제는 일정한 요건을 갖춘 경비업자로 하여금 경비업무를 수행하게 하여 오정보에 따른 경찰력 손실을 방지하고 국민의 편익에 부합하는 전문적 기업양성에 기여하게 된다. 특히 특수경비업무를 도입하면서 민간경비원에게 충기를 휴대하게 할 수 있도록 하였는데, 이는 국가적으로 민간경비원에 대한 비중과 역할이 얼마나 늘어났는가를 보여주는 대표적인 사례로 평가된다.

이러한 경비업법의 개정작업은 최근 2013년 5월 7일 국회에서 통과된 개정 경비업법으로 이어지고 있는데, 이번 개정은 현행 경비업법 전체 31개 조항 가운데 17개 조항을 개정한 것으로 주요 개정조항의 취지를 감안한다면 내용 면에 있어서는 가히 전면개정이라고 할 수 있다.

3. 2013 개정 경비업법의 개정경과와 개정취지

2012년 7월에 경기도 안산시 단원구에 있는 SJM 공장에서 발생한 경비원에 의한 불법폭력행위의 사회적 파장은 무려 7건의 연쇄적인 경비업법 개정안 발의로 이어졌고, 이듬해인 2013년 2월 27일 국회는 제313회 임시회 제5차 행정안전위원회를 개최하여 정청래의원 등 31인, 김정협의원 등 11인, 임수경의원 등 52인, 윤재옥의원 등 10인, 이상규의원 등 10인, 강기윤의원 등 10인이 제안한 경비업법 일부개정법률안 그리고 정부안을 포함한 이상 7건의 법률안을 모두 본회의에 부의하지 아니하고

1개의 법률안으로 통합하여 위원회 대안으로 심의하여 의결하기에 이른다.

개정 경비업법은 집단민원현장에서 경비업체의 불법폭력행위 등을 사전 차단하기 위해 배치허가제의 도입 및 경비지도사 및 경비원의 결격사유 그리고 처벌규정 등을 신설 혹은 강화하는 등 일부 규정에 있어서 행정규제(行政規制)를 보다 강화하는 방향으로 개정되었다. 다만, 종래 국민의 기본권 제한적(基本權 制限的) 성격의 조항이면서도 「경비업법시행령」이나 「경비업법시행규칙」에 규정되었던 내용을 대거 법률의 형식으로 바꾸는 등의 노력을 통하여 ‘법률주의(法律主義)’를 상당부분 관철하고 있다는 특징을 가지고 있다.

Ⅲ. 개정 경비업법의 주요 내용과 평가

이번에 개정된 경비업법은 17개 조항의 개정이나 신설을 통하여 대폭적인 정책의 변화를 가져왔는데, 이를 범주화하면 ①집단민원현장에서의 법 위반행위 엄벌주의 ②법 위반행위자에 대한 경비업체 한시적 퇴출강화 ③경찰의 법적 지도·감독권 강화 ④자본금 상향 및 이름표 부착강제 기타 장비사용의 제한 등 크게 4가지로 나눌 수 있다. 아래에서는 이를 구체적으로 살펴본다.

1. 집단민원현장에서의 법 위반행위 엄벌주의

1) 집단민원 현장 개념의 명확화

개정 경비업법은 집단민원 현장을 노사분규, 재개발 현장 등 구체적으로 열거하여 개념을 보다 명확히 하고 있다(동법 제2조제5호 신설). 여기서 ‘집단민원현장’이란 ① 「노동조합 및 노동관계조정법」에 따라 노동관계 당사자가 노동쟁의 조정신청을 한 사업장 또는 쟁의행위가 발생한 사업장 ② 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업과 관련하여 이해대립이 있어 다툼이 있는 장소 ③ 특정 시설물의 설치와 관련하여 민원이 있는 장소 ④ 주주총회와 관련하여 이해대립이 있어 다툼이 있는 장소 ⑤ 건물·토지 등 부동산 및 동산에 대한 소유권·운영권·관리권·점유권 등 법적 권리에 대한 이해대립이 있어 다툼이 있는 장소 ⑥ 100명 이상의 사람이 모이는 국제·문화·예술·체육 행사장 ⑦ 「행정대집행법」에 따라 대집행을 하는 장소로 보다

명확하게 규정하고 있다.

이 규정은 현행 「경비업법시행규칙」 제24조 제1항 제2호에서 ‘노사분규가 진행 중인 사업장 또는 노사분규가 발생할 것으로 예상되는 사업장’이라는 조항을 그 내용에 있어서 보다 명확하게 하여 자의적(恣意的) 해석의 여지를 없애고 있다는 점과, 국민의 권리 제한적 성격의 내용을 시행규칙(施行規則)이 아닌 법률(法律)로 규정한 좋은 사례로 평가되며 이러한 점에서 진일보한 입법이라고 평가된다.

다만, 7개의 집단민원현장을 지칭하는 장소를 열거한 것 가운데 ‘바. 100명 이상의 사람이 모이는 국제·문화·예술·체육 행사장’ 규정은 다른 규정들과의 성격이 달라서 문제된다. 집단민원현장 관련규정의 취지는 경비인력이 배치되는 장소 가운데 이 해당사자 간의 대립이 격화되어 자칫 경비인력에 의한 불법행위로 말미암아 충돌·폭력 등의 불상사가 발생하는 것을 방지하기 위하여 경비업법이 관련 경비계약에 서부터 경비인력에 이르기까지 세부적으로 확인하고 점검하겠다는 것이다. 하지만 다른 규정에서는 ‘쟁의행위가 발생한’, ‘다툼이 있는’, ‘민원이 있는’, ‘대집행을 하는’ 등의 첨예한 이해대립을 충분히 예견하거나 목전에 두고 있는 경우를 예정하고 있는 규정임에 반하여, 상기 ‘바목’은 단지 ‘100명 이상의 사람이 모이는’이라는 상황 자체를 이러한 이해대립과 충돌상황과 동등하게 여기고 대응하고자 하였다라는 점은 문제의 소지가 있다.

이 규정으로 말미암아 국제·문화·예술·체육행사이더라도 100명 이상의 규모라면 경비업법상 ‘집단민원(民願)현장’으로 규정되게 되기 때문에, 경비지도사의 필요적 선임 및 현장의무배치(개정 경비업법 제7조 제6항), 경비인력 20인 이상 배치시 경비업자에게 도급강제원칙(개정 경비업법 제7조의2 제2항), 경비원명부의 배치장소 비치의무(개정 경비업법 제18조 제1항), 48시간전 배치허가제(개정 경비업법 제18조 제2항 1호) 등으로 규율되게 되었으며, 만약 이를 위반하였을 때에는 7년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금이라는 법정형을 적용받게 되었다. 이는 일응 개정 경비업법이 정한 수준의 프로세스와 경비인력투입, 무엇보다도 전문경비업체와의 계약의무를 규정함으로써 민간경비시장이 확대되고 현장의 경비수준이 보다 향상되는 효과가 기대되기도 하지만, 다른 한편으로는 공공행사 주관자의 입장에서 볼 때, 사인간의 계약강제(契約強制)와 공법상의 막중한 책임을 통하여 이를 강제하는 것이 현실적으로 긴급(緊要)하였는지, 나아가 이것이 과연 이법 개정 당시에 입법자가 처음부터 의도했던 결과인지에 대한 재검토가 필요하게 되었다.

2) 집단민원 현장의 경비업체 도급 의무화

개정 경비업법은 무허가 경비업체에 의한 불법행위를 단절하고자 ‘누구든지 허가를 받지 아니한 자에게 경비업무를 도급하여서는 아니된다.’고 선언하고(개정 경비업법 제7조의2 제1항 신설), 특히, 집단민원현장에서의 용역폭력방지를 위해서 ‘누구든지 집단민원 현장에 경비인력을 20인 이상 배치하려고 할 때에는 그 경비인력을 직접 고용하여서는 아니되고, 허가를 받은 경비업자에게 경비업무를 도급하도록 하여(개정 경비업법 제7조의2제2항 신설, 직접고용의 제한 및 허가받은 경비업자에 도급 원칙) 경비업자와의 경비업무 도급계약을 강제하고 있다

즉, 허가 받은 경비업자에게 경비업무를 도급 주는 행위를 원칙적으로 강제하여 이를 위반한 행위는 금지하고, 집단민원현장에서는 시설주 기타 누구든지 무허가 경비업자에게 경비업무를 도급 주는 경우에는 강력하게 처벌하는데, 처벌의 법정형이 3년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금으로 규정하고 있다. 이는 무허가 경비업자를 처벌하는 형량과 동일한 것으로 엄벌주의(嚴罰主義)를 취하고 있는 것이다(개정 경비업법 제28조 제4호 신설). 다만 시설주 등이 집단민원현장이 발생하기 3개월 전까지 경비원을 직접 고용하여 경비업무를 수행하는 경우에는 그러하지 아니하도록 예외를 두고 있다(개정 경비업법 제7조의2 제2항 단서 신설). 집단민원현장에서의 불법행위 방지를 위한 이 조항은 이번 개정 경비업법의 핵심가치라고 할 수 있는 부분이며 이를 제도적으로 막아 보려는 경찰의 정책의지가 반영된 것으로 보인다.

그동안 경비업법의 적용을 면탈하기 위하여 실질적으로는 시설주 등과 경비업체와의 경비업무 제공에 관한 이면계약(裏面契約)이 실질적으로 존재하고 있음에도 불구하고, 집단민원현장에서 용역폭력배를 동원하여 불법행위를 일삼던 시설주 등이 표면적인 계약관계에 있어서는 경비원을 직접 고용하는 외관의 계약형태를 취하여 경찰의 지도·감독이나 법집행을 사실상 무력화하였다는 점을 감안한다면, 동 조항도 집단민원현장에 대한 경비업법의 효과적인 적용과 집행을 가능하게 할 것으로 예상된다. 다만 ‘3개월 전’이라는 기간을 소급하여 허위로 직접 고용하는 계약서를 사용하는 등의 적극적인 불법행위를 감행할 경우를 대비하여 이를 보완할 세부내용을 경비업법 하위법령에서 상세하게 규정할 필요가 있을 것이다.

3) 경비원 배치 허가제 및 경비지도사 배치의무 등 실질적 경비현장 관리강화

개정 경비업법에서 가장 두드러진 특징으로 들 수 있는 것은 경비원의 배치신고에 있어서 일정한 경우¹⁾에는 허가제(許可制)를 도입한 부분이다. 이에 따라 경비업자는 경비원을 배치하기 48시간 전까지 안전행정부령으로 정하는 바에 따라 배치허가를 신청하고, 관할 경찰관서장의 배치허가를 받은 후에야 비로소 경비원을 배치할 수 있다(동법 제18조 제2항 단서 신설). 이 경우 관할 경찰관서장은 배치허가를 함에 있어 필요한 조건을 붙일 수도 있다(條件附 許可制).

집단민원현장에서의 경비현장관리를 보다 강화하기 위하여, 경비업자가 집단민원현장에 경비원을 배치하는 때에는 반드시 경비지도사를 선임하고 그 장소에 배치하여 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 경비원을 지도·감독하게 하도록 하고 있다(개정 경비업법 제7조제6항) 이에 따라 선임된 경비지도사의 직무규정에는 ‘집단민원현장에 배치된 경비원에 대한 지도·감독’이 신설·추가되게 되었다(개정 경비업법 제12조제2항4호 신설).

경비원 명부의 작성·비치의무도 보다 강화하여 집단민원현장에 배치되는 일반경비원의 명부는 그 경비원이 배치되는 장소에도 작성하여 비치하도록 하였다(개정 경비업법 제18조 제1항 단서 신설). 이는 집단민원현장에서의 폭력적 불법행위를 자제하도록 강제하는데 어느 정도 효과가 있을 것으로 기대된다. 그 밖에 집단민원현장이외의 장소에 배치되는 신변보호경비원과 특수경비원은 배치 전 신고로도 족하다.

이와 관련하여 관할 경찰서장은 배치허가신청을 받은 경우에 관련사유(허가요건)²⁾를 확인하기 위하여 소속 경찰관으로 하여금 배치장소의 방문조사를 할 수 있다. 다만, 입법상의 흠결(欠缺)로 지적되는 것은 관련사유 가운데 어느 하나라도 해

1) 사전 허가제의 대상이 되는 것은 ‘경비업법상의 시설경비업무 또는 신변보호업무 중 집단민원현장에 배치된 일반경비원’이다(개정 경비업법 제18조제2항 단서 및 제1호 신설). 다만, 집단민원현장이 아닌 곳에서 신변보호업무를 수행하는 일반경비원과 특수경비원은 경비원을 배치하기 전까지 신고하면 된다.

2) 개정 경비업법 제18조 제3항의 규정은 다음과 같다.

제18조 ③관할 경찰서장은 제2항 각 호 외의 부분 단서에 따른 배치허가 신청을 받은 경우 다음 각 호의 사유(vs. 각 호의 어느 하나의 사유)에 해당하는 때에는 배치허가를 하여서는 아니 된다. 이 경우 관할 경찰관서장은 다음 각 호의 사유를 확인하기 위하여 소속 경찰관으로 하여금 그 배치장소를 방문하여 조사하게 할 수 있다.

1. 제15조의2제12항 및 제2항을 위반하여 경비업무의 범위를 벗어난 행위를 할 우려가 있는 경우
2. 경비원 중 제10조제1항 또는 제2항에 해당하는 결격자나 제13조에 따른 신입교육을 받지 아니한 사람이 대통령령으로 정하는 기준 이상으로 포함되어 있는 경우
3. 제24조에 따라 경비원의 복장·장비 등에 대하여 내려진 필요한 명령을 이행하지 아니하는 경우가 있다(개정 경비업법 제18조제3항 각호).

당되는 경우에는 배치허가를 하여서는 아니 되도록 하여야 보다 엄격한 규제가 가능함에도 불구하고, 이를 '다음 각 호의 사유에 해당하는 때'라고 하여 각 호 '모두'에 해당하여야 한다는 의미로 해석되도록 만들고 말았다. 이는 집단민원현장에 대하여 경비업법이 요구하는 모든 요건을 갖춘 합법적인 경비업무만을 허용하려고 하는 경비업법의 개정취지에도 반한다고 본다. 따라서 이는 '다음 각 호의 1(혹은, 다음 각 호의 어느 하나의 사유)에 해당되는 경우'라고 재개정(再改正)하여야 할 것이다.

다만, 이러한 배치허가제에 따른 불필요한 부작용을 회피하기 위하여 입법자는 두 가지의 기준을 제시하고 있다. 그 하나는 방문조사 및 확인의 대상이 되는 관련사유 가운데 '경비원의 결격사유에 해당되는 자가 있는 경우에는 그 사람을 제외하고 배치허가를 하여야 한다.' 라고 규정하여 결격사유에 해당되는 사람의 제거만으로도 충분한 지도·감독의 효과가 있다고 보고 있다. 다른 하나는 신입교육을 받지 아니한 사람의 경우에는 '대통령령으로 정한 기준 이상으로 포함되어 있는 경우'라고 하여 교육을 받지 않은 경비원이 일정 비율을 넘어서지 않는 경우에는 이를 허용하여 경비원 교육을 받지 않은 경비원이 집단민원현장에 일정비율 정도는 동원되어도 무방하다는 태도를 취하고 있다.³⁾

하지만 이 또한 집단민원현장에 대하여 경비업법의 요건을 모두 갖춘 합법적인 경비업무만을 허용하려고 하는 개정취지에도 반한다고 본다. 집단민원현장에 대하여 허가제를 도입하고 방문·조사할 수 있도록 하는 등의 준법경비를 강조한다면 굳이 경비원 채용에 있어서의 결격자와 경비원 신입교육을 받지 아니한 자를 따로 구별할 실익은 없다고 평가된다. 특히 개정 경비업법에서는 「경비원교육 사전 실시 후 배치제도」를 확고한 원칙으로 규정하고 있는 바, 이는 선 배치 후교육(先배치 後교육)을 통하여 교육 받지 않은 경비원이 경비현장에 투입되어 경비를 서는 일이 없도록 하고자 하는 제도⁴⁾이므로 이러한 원칙과 그 취지에도 부합하지 않는 것이다.

나아가 상해·폭행·감금 등의 죄를 범한 경력이 있는 사람을 집단민원현장에 배치하지 못하게(상해·폭행·체포 및 감금의 죄로 벌금 형 또는 집행유예 선고 후 5년 미경과자는 집단민원현장에 한해 경비원으로 배치제한)하고 있으며(개정 경비업법 제18조제6항 신설), 경비원 명부에 없는 사람은 경비업무에 종사하지 못하도록 금지

3) 이러한 입법태도는 사전교육 이수제 본래의 취지를 몰각시킬 위험을 가지고 있다.

4) 개정 경비업법은 경비업자는 제2항(배치허가 및 신고)에 따라 경비원을 배치하는 경우에는 제13조에 따른 신입교육을 이수한 자를 배치하여야 한다고 규정하고 있다(동법 제18조제7항 참조).

하고 있다(개정 경비업법 제18조제7항 신설).

2. 법 위반행위자에 대한 경비업계 한시적 퇴출(退出)강화

1) 경비지도사와 일반경비원의 자격요건 강화 및 가중처벌

현행 경비업법 제10조 제1항 제1호 내지 제4호에서 규정하고 있는 경비지도사 또는 일반경비원의 결격사유에다가 다음과 같이 제5호 내지 제8호를 신설하여 경비지도사와 일반경비원의 자격요건을 한층 강화하였다.

- ① 「형법」상 범죄단체 등의 조직죄(동법 제114조)나 「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」상 단체 등의 구성·활동죄(동법 제4조)를 범하여 벌금형을 선고받은 날부터 10년이 지나지 아니하거나 금고 이상의 형을 선고받고 그 집행이 종료된(종료된 것으로 보는 경우를 포함한다) 날 또는 집행이 유예·면제된 날부터 10년이 지나지 아니한 자(개정 경비업법 제10조 제1항 제5호).
- ② 「형법」상 강간죄(동법 제297조), 유사강간죄(동법 제297조의2), 강제추행(동법 제298조), 준강간·준강제추행(동법 제299조), 미수범(동법 제300조), 강간 등 상해치상(동법 제301조), 강간 등 살인치사(동법 제301조의2), 미성년자등에 대한 간음(동법 제302조), 업무상 위력 등에 의한 간음(동법 제303조), 미성년자에 대한 간음·추행(동법 제305조), 상습범(동법 제305조의2), 절도(동법 제329조), 야간주거침입절도(동법 제330조), 특수절도(동법 제331조), 자동차 등 불법사용(동법 제331조의2), 상습범(동법 제332조), 강도(동법 제333조), 특수강도(동법 제334조), 준강도(동법 제335조), 인질강도(동법 제336조), 강도상해·치상(동법 제337조), 강도살인·치사(동법 제338조), 강도강간(동법 제339조), 해상강도(동법 제340조), 상습범(동법 제331조), 미수범(동법 제331조), 예비·음모(동법 제331조)죄의 어느 하나에 해당하는 죄를 범하여 벌금형을 선고받은 날부터 5년이 지나지 아니하거나 금고 이상의 형을 선고받고 그 집행이 유예된 날부터 5년이 지나지 아니한 자. 그리고 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제3조부터 제11조까지 및 제14조(제3조부터 제9조까지의 미수범만 해당한다)의 죄, 그리고 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제7조 및 제8조의 죄, 그리고 상기의 죄로서 다른 법률에 따라 가중처벌되는 죄(개정 경비업법 제10조 제1항 제6호).

- ③ 상기 ②의 어느 하나에 해당하는 죄를 범하여 치료감호를 선고받고 그 집행이 종료된 날 또는 집행이 면제된 날부터 5년이 지나지 아니한 자
- ④ 이 법이나 이 법에 따른 명령을 위반하여 벌금형을 선고받은 날부터 5년이 지나지 아니하거나 금고 이상의 형을 선고받고 그 집행이 유예된 날부터 5년이 지나지 아니한 자는 경비지도사나 경비원이 되지 못하도록 하여 자격요건을 한층 강화하였다.

또한 경비원이 흉기 또는 위험한 물건을 휴대하고 특수폭행죄 등의 죄를 범한 때에는 그 죄에 정한 형의 2분의 1까지 가중하여 처벌하도록 하고 있다(개정 경비업법 제29조제2항 신설).

이로써 조직폭력배(범죄단체의 조직 및 구성·활동의 전과자)나 성범죄 전과자 등 그동안 사회적 논란의 대상이 되어왔던 부적격 경비인력에 대한 채용절차상의 검증이 보다 강화되어 경비현장에서의 범죄문제발생의 소지를 줄여나갈 수 있도록 하고 있다.

2) 법인의 명칭사용제한과 경비업 허가의 제한

개정 경비업법은 ‘누구든지’ 경비업 허가를 받은 경비업체와 동일한 경비업 허가를 받을 수 없도록 하고 있다(개정 경비업법 제4조의2제1항). 따라서 전국적으로 1개의 경비업체만 동일명칭을 사용하도록 허가하면서, 경비업을 영위하는 법인이 ‘허가 받은 경비업무 외의 업무에 경비원을 종사하게 하여 허가가 취소’된 경우나 ‘경비원으로 하여금 경비업무의 범위를 벗어난 행위를 하게 하여서’ 허가가 취소된 경우에는, 허가가 취소된 날로부터 당해 경비업체와 동일한 명칭으로 10년간 허가를 받을 수 없도록 하고 있다(개정 경비업법 제4조의2제2항).

그동안 민간경비업계에서 설령 일부 업체가 경비업법 위반으로 허가가 취소되더라도 대표명의를 바꾸는 수법으로 허가가 취소된 기존 업체와 ‘동일한 명칭’으로 허가를 재취득하여 경비업무를 지속하는 경우가 있었는데, 이러한 외관(外觀)은 관련자나 피해자 모두에게 뿐만 아니라 일반국민들의 시각에서도 위법행위를 한 법인이 버젓이 경비업무를 지속하는 것으로 잘못 인식되어 경찰에 대한 불신을 야기하는 원인이 되기도 하였다. 이러한 문제발생의 근본적 원인은 상법상 관할법원 및 등기소별로 법인의 명칭을 사용하게 됨으로써 비록 하나의 관할구역에서 법인명칭의 사용이 금지되더라도 문제된 곳과 다른 시·도처럼 관할구역이 다른 곳에서는 버젓이

사용이 금지된 법인명칭을 사용할 수 있었던 법률상의 맹점이 있었기 때문이기도 하였다. 하지만 이번 개정을 통하여 일정한 사유에 의한 허가취소 후에는 어떠한 경우에도 취소 당시의 명칭을 사용하는 경우가 없게 되었다.

또한 위의 허가취소사유로 허가가 취소된 법인(法人)은 법인명 또는 임원의 변경에도 불구하고 허가가 취소된 날부터 5년간은 경비업 허가를 받을 수 없도록 하고 있는데, 이는 경비업에 전념하지 아니하고 경비업무 외의 불법행위를 하는 경비업자는 더 이상 민간경비시장의 질서를 어지럽히지 못하도록 하려는 취지로 이해된다. 사실상 한시적이거나 퇴출(限時的 退出)시킬 수 있는 제도적 장치를 마련한 것으로 평가된다(개정 경비업법 제4조의2제3항).

이러한 입법태도는 임원의 결격사유에 있어서도 나타나는데, 종래 ‘경비업법 또는 경비업법에 의한 명령에 위반하여 허가가 취소된 법인의 허가취소 당시의 임원이었던 자로서 그 취소 후 3년이 지나지 아니한 자’를 임원의 결격사유로 규정하였는데, 이를 일부에 있어 요건을 강화하여 ‘허가받은 경비업무 외의 업무에 경비원을 종사하게 하여 허가가 취소’되거나 ‘경비업법 또는 경비업법에 의한 명령에 위반하여 허가가 취소’된 경우에 허가가 취소된 법인의 허가취소 당시의 임원이었던 자는 허가가 취소된 날부터 5년이 지나지 아니하면 경비업체의 임원이 될 수 없도록 하고 있다(개정 경비업법 제5조제6호 신설).

3) ‘경비업무의 범위를 벗어난 행위’의 판단기준

이와 같이 입법자는 이번 개정 경비업법을 통하여 ‘허가받은 경비업무 외의 업무’에 경비원을 종사하게 하는 행위를 엄단하고자 하고 있는 태도를 취하고 있다. 여기서 ‘허가받은 경비업무 외의 업무’와 ‘경비업무의 범위를 벗어난 행위’가 과연 구체적으로 무엇인가가 문제된다.

법제처(2007)는 현행 경비업법 제7조의 ‘경비업무의 범위’의 해석과 관련하여 ‘재활용쓰레기 분리작업’과 같은 업무에 종사하게 하는 것은 시설경비업무에 전념하여야 하는 경비원의 업무수행에 지장을 줄 수도 있을 뿐만 아니라, 경비업자로 하여금 불공정한 계약으로 경비원의 권익을 침해하거나 경비업의 건전한 육성과 발전을 해치는 행위이므로 이를 할 수 없도록 규정하고 있는 「경비업법」 제7조 제3항의 취지에 반하여 부적법하다고 판단하고 있다.⁵⁾

하지만 이러한 단순논리에 기초한 제한적 해석은 민간경비의 시장현실(市場現實)

과 맞지 않는 타당성이 결여된 해석이라는 비판이 가능하다. 경비업무는 기본적으로 범죄예방을 목적으로 하는 행위이다. 지역사회 경찰활동(community policing)의 철학에서도 알 수 있는 바와 같이 범죄예방활동은 주민들과의 부단한 접촉을 통한 신뢰 구축이 기반이 되어야 가능하다. 재활용쓰레기 분리작업이나 주차위반 차량 단속을 위한 주차장 순찰활동 역시 주민들과의 접촉이나 범죄관련 정보나 범죄관련 유류품의 발견 등의 부수적 효과도 기대되기 때문에 이와 같은 문언적(文言的) 해석이 머물기 보다는, 주 업무인 경비업무에 현격한 지장을 초래하여 본말(本末)이 전도(顛倒)되는 경우가 아닌 경우에는 개별적 상황에 맞게 합리적으로 해석하여야 할 것이다.

따라서 경비업무의 부대업무(附帶業務)로서 재활용쓰레기 분리작업이나 주차위반 차량 단속을 위한 주차장 순찰활동 등은 ‘특히 아파트 등 공동주택의 경우’에 있어서 넓은 의미의 경비업무의 범주로 인정하여도 무방하리라고 본다. 경찰관이 경찰법이나 경찰관직무집행법상의 직무만을 고집하여 그 밖의 경찰서비스 제공에 대해 법률상 규정된 업무가 아니라는 이유로 업무제공을 거부하는 경우와 비견한다면, 경비원의 업무의 범위 역시 하나의 기준으로 정의하기는 어려운 것이 사실이다. 더구나 시설경비업무의 정의에서 볼 수 있듯이, 경비는 경비를 필요로 하는 시설 및 장소에서의 도난·화재 ‘그 밖의 혼잡 등으로 인한 위험발생을 방지’하는 업무이므로 범죄 내지 위험발생의 방지를 위한 업무의 범위를 형식적으로 단순화하기만은 어려운 것

- 5) 아파트 등 공동주택에서 경비원의 재활용 쓰레기 분리작업에 종사에 관한 관계기관의 해석(「경비업법」 제7조(경비원의 경비업무 범위) 관련, [법제처 07-0041, 2007.3.23, 경찰청])은 다음과 같다.
- 「경비업법」 제13조 제1항에 따르면, 경비업자는 경비업무를 적정하게 실시하기 위하여 경비원으로 하여금 대통령령이 정하는 바에 따라 경비원 교육을 받게 하여야 하고, 같은 법 제18조 제1항, 제2항에 따르면, 경비업자는 행정자치부령이 정하는 바에 따라 경비원의 명부를 작성·비치하여야 하되, 경비업자가 경비원을 배치하거나 배치를 폐지한 경우에는 행정자치부령이 정하는 바에 따라 관할 경찰관서장에게 신고하여야 하며 특히, 시설경비업무 중 행정자치부령이 정하는 곳에 배치된 일반경비원을 배치하는 경우에는 배치하기 24시간 전에 신고하도록 하는 등 경비원의 자격과 경비원의 배치 또는 폐지와 관련하여 엄격히 제한하고 있다.
 - 이러한 점으로 미루어 볼 때, 시설경비업자에 고용된 일반경비원이 수행할 경비업무는 「경비업법」 제2조 제1호 가목에서 규정하고 있는 경비대상시설에서의 도난·화재 그 밖의 혼잡 등으로 인한 위험발생을 방지하는 업무에 한정하여야 할 것이다.
- 덧붙여 경비원으로 하여금 위 질의와 같은 업무에 종사하게 하는 것은 시설경비업무에 전념하여야 하는 경비원의 업무수행에 지장을 줄 수도 있을 뿐만 아니라, 경비업자로 하여금 불공정한 계약으로 경비원의 권익을 침해하거나 경비업의 건전한 육성과 발전을 해치는 행위를 할 수 없도록 하고 있는 「경비업법」 제7조 제3항의 취지에도 반할 수 있다고 할 것이다.
- 따라서, 「경비업법」 제4조 제1항에 따라 시설경비업 허가를 받은 시설경비업자가 당해 시설경비업체에 고용된 일반경비원으로 하여금 경비대상시설인 아파트 등 공동주택에서 발생한 재활용 쓰레기 분리작업에 종사하게 할 수 없다.

이다. 다만, 합리적으로 판단하여 경비원의 업무 전문성 제고와 효율적인 경비업무의 수행에 현격한 장애를 주는 등 경비원이 자신의 기본적인 경비업무를 수행하는 경우에 해당한다고 보기 어려운 경우에는 ‘경비업무의 범위를 벗어난 행위’로 볼 수 있을 것이다.

3. 경찰의 법적 지도·감독권 강화

1) 범위반행위 중지명령권 신설 및 배치폐지 명령권의 확대

경비업자 또는 배치된 경비원이 이 법이나 이 법에 따른 명령, 「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」에 위반하는 행위를 하는 경우 지방경찰청장이나 관할 경찰관서장은 그 위반행위의 중지를 명할 수 있다(개정 경비업법 제24조제3항 신설).

관할경찰관서장의 배치폐지 명령권(配置廢止 命令權)은 종래와 비교해 보다 구체적으로 정하고 있는 것인데, ①배치허가를 받지 아니하고 경비원을 배치하거나 경비원 명단 및 배치일시·배치장소 등 배치허가 신청의 내용을 거짓으로 한 때 ②결격자를 집단민원현장에 일반경비원으로 배치하거나 ③신입교육을 이수하지 아니한 자를 경비원으로 배치하거나 ④경비업자 또는 경비원이 위력이나 흥기 또는 그 밖의 위험한 물건을 사용하여 집단적 폭력사태를 일으킨 때 혹은 ⑤(집단민원현장이 아닌 곳에서 신변보호업무를 수행하는 일반경비원을 혹은 특수경비원을) 배치신고를 하지 아니하고 배치한 때라고 그 사유를 열거하고 있다(개정 경비업법 제18조제8항 신설).

이번 개정을 통하여 입법자는 신설된 범위반행위 중지명령권(中止命令權)과 종전에 비해 보다 강화된 배치폐지 명령권을 통해 경비현장에서의 준법경비가 가능하도록 하고 있으며, 이는 집단민원현장에서의 적극적 경찰대응을 통해 구현될 수 있을 것으로 기대된다. 이를 강제하기 위한 행정처분의 기준도 강화하여 이를 위반하였 때에는 필요적 허가취소(必要的 許可取消) 사유로 정하고 있다(개정 경비업법 제19조제1항 8호 신설).

2) 범죄경력조회권 확대

경찰청장, 지방경찰청장 또는 관할 경찰서장은 직권 또는 요청이 있는 경우에는 경비업자의 임원, 경비지도사 또는 경비원에 대하여 일정한 결격사유에 해당되는지

를 확인하기 위하여 「형의 실효 등에 관한 법률」 제6조에 따른 범죄경력조회를 할 수 있도록 하고 있다(개정 경비업법 제17조 제1항). 나아가 경비업자의 경우에도 필요한 경우 관할 지방경찰청장 또는 경찰관서장에게 선출·선임·채용 또는 배치하려는 임원, 경비지도사 또는 경비원에 대하여 역시 「형의 실효 등에 관한 법률」 제6조에 따른 범죄경력조회를 할 수 있도록 하고 있다(개정 경비업법 제17조 제2항).

이로써 경찰의 직권에 의한 적격여부 확인은 물론이고, 경비업자도 「형의 실효 등에 관한 법률」상의 선출이나 선임 또는 채용 전에 미리 전과조회를 할 수 있게 됨으로써 임용 또는 배치 후에 이를 취소하게 됨으로써 오는 경제적·정신적 피해로부터 보호를 받을 수 있게 되었다. 특히 결격사유로 인하여 갑자기 그만 두는 경우에는 경비업자가 그동안 당해 경비원의 교육과 배치에 이르기까지 제공한 제반 비용을 한꺼번에 모두 잃어버리는 손실이 발생하는 경우가 적지 않았는데 이를 경비업자의 입장에서 범죄경력조회 제도를 통하여 이를 미리 확인하는 등 선제적으로 대응할 기회를 갖게 되었다고 할 수 있다. 또한 법률의 형식을 경비업법시행규칙(제23조 제3항)에서 경비업법으로 옮겨 규정하여 법률주의(法律主義)를 관철하고 있어서 법적 근거의 형식적 요건도 보다 확고하게 하고 있다.

3) 경비원 신입교육 사전 이수제(事前 履修制) 실시

경비업자는 경비원을 배치하는 경우에는 신입교육을 이수한 자를 배치하여야 한다(개정 경비업법 제18조 제7항). 따라서 개정 경비업법의 발효 이후에는 경비원은 모두 배치 전에 신입교육을 이수하여야 한다. 따라서 그동안 원칙적으로 시설경비·호송경비·기계경비원에 대해서는 배치 후 2개월 이내에 교육하도록 규정하고 있었고, 다만 예외적으로 집단민원현장의 시설경비원이나 신변보호경비원 그리고 특수경비원 등 특정한 경우에는 사전교육제를 시행하고 있었던 경비교육현장에서는 엄청난 변화를 가져 올 것으로 예상된다.

그동안의 경비업무 수행의 절차는 통상적으로 「경비인력수요 발생 → 경비원 선발 → 경비원 배치 → 경비원 신입교육」과 같은 절차로 진행되어 왔다. 하지만 사전교육제의 전면적 시행으로 경비원 채용현장은 물론 신입경비원 교육현장에서도 상당한 변화가 불가피할 것으로 보인다. 이러한 변화는 상당부분 불가피한 조치로 그 개선의 필요성이 일정부분 대두되고 있었다. 그 이유로는 현재와 같이 배치 후 2개월 이내에 신입교육을 받도록 하는 것이 ①경비업무 제외 없이 전일 근무 후 퇴근하고

수면을 취하지 못한 상태에서 당일 하루 8시간, 전체 4일 28시간의 교육일정을 소화해야 하므로 피교육자인 경비원들이 피로를 호소하는 등 수강여건이 조성되기 어렵고 ②이러한 수강여건을 충족시키기 위해 교육대상 경비원을 경비근무에서 제외시킬 경우에는 경비업자에게 대체근무 등의 비용이 발생하며 ③근본적으로는 근무 배치 후 교육이수가 완료되기까지 기본적인 경비원교육이 이루어지지 않은 경비원들에 의한 업무수행이 이루어지는 등, 배치 후 교육은 전반적으로 실질적인 교육이 뒤로 미루어진 채 시급한 경비원의 현장투입을 우선시한다는 비판이 있어 왔다.

하지만, 개정 경비업법에서와 같이 경비원 신입교육 사전 이수제(事前 履修制)를 전면적으로 도입·실시하는 경우에도 적지 않은 문제점이 발생할 것으로 예상되는데, ①경비업자의 입장에서는 경비원을 상시 채용하여 교육을 시켜서 근무투입 대기를 시켜 놓아야 하는 등의 경비원 채용과 근무배치 사이의 기간 동안 근로를 시킬 수 없지만 지급해야 하는 인건비가 발생하게 되고 ②이러한 상황을 회피하고자 하는 경비업자가 신입교육이수자에게 채용상의 혜택을 주게 되는 경우에 경비원 신입교육비용의 부담이 궁극적으로는 경비원을 하고자 하는 자에게 전가되는 것으로 변화가 일부 예견되고, ③ 특히 경비현장에서는 현재 신입경비원의 이직비율이 높아서 1개월 정도 근무태도를 관찰한 후에 일정기간 근속할 것으로 기대되는 신입경비원을 중심으로 경비원 신입교육을 사후에 받게 하는 인력운영기법을 적용하고 있다. 그럼에도 불구하고 신입교육을 이수한 경비원의 이직율은 지금까지도 높게 나타나고 있는데, 이제 전면적으로 사전교육을 실시하게 되면 교육 후에 1개월 이내에 이직하는 경비원들이 유발하는 관리비용을 포함하여 선 교육 후 이직경비원의 이탈문제 등으로 발생하는 부작용은 적지 않을 것으로 예상된다.

판단건대, 경비원의 선교육 후투입 제도는 범죄가 증가하는 경비환경과 경비업무의 전문성에 비추어 결코 오랫동안 미룰 수 없는 기본원칙 중에 하나임은 분명하다. 하지만 민간경비의 경비원 수급절차를 미리 준비하지 아니한 채 전격적으로 실시하는 것은 경비인력 수급에 미칠 영향이 결코 작지 않기 때문에, 경비원 자격증제도와 같이 경비원이 되기 위한 요건으로서 본인이 채용 전에 관련업무에 대한 전문성을 준비하도록 하는 제도를 통해 경비업자 등 경비원 수요자들이 준비할 수 있는 시간을 확보해 줄 필요가 있다. 이 때 발생할 수 있는 ‘경비원 신입교육 비용의 경비업자 부담의 원칙’이나 ‘경비원 교육비용의 과도한 인상’ 등의 문제는 경찰청이 경비원 신입교육기관 지정제도를 통하여 이러한 교육기관이 교육비용환급의 주체가 됨으로써

경비원이 교육비용을 부담하지 않도록 제도를 개선하거나, 경비원 신입교육 지정기관에서의 교육만 신입교육으로 인정하고 교육비를 적정가격으로 통제하는 행정적 관리를 병행하면 가능할 것이다.

장기적인 차원에서 선교육제의 시행여건을 먼저 조성하고 이를 수년 내에 다시 시행하는 것이 현실적인 문제해결 방안이라는 점을 고려한다면, 이러한 문제의 발단이 개정 경비업법이 동 조항을 개정하면서 집단민원현장에서의 불법행위를 근절하기 위한 최초의 취지에서 비롯된 것임을 감안하여, '시설경비업무 또는 신변보호업무 중 집단민원현장에 배치된 일반경비원'에 대해서만 이러한 '경비원 신입교육 사전 이수제(事前 履修制)'를 제한적으로 도입하도록 하는 내용을 담을 수 있도록 관련규정(개정 경비업법 제18조 제7항)을 '(제18조) 제2항에 따라 경비원을 배치하는 경우'에서 "제2항 '단서'에 따라 경비원을 배치하는 경우'로 재개정(再改正)하는 것도 오늘날의 민간경비산업이 처한 현실을 감안한 차선책이 될 수 있다. 결국 '경비원 신입교육 사전 이수제(事前 履修制)'를 전면적으로 도입하기 위해서는 현실적으로 경비원에 대한 자격증 제도 등 경비원 신입교육을 대체할 수 있는 전문자격증 제도가 실시·정착되는 등의 충분한 사전 준비기간이 필요하다고 본다.

4) 경비업자의 손해배상책임 불이행시 경찰권 개입

현행 경비업법은 경비업자가 경비원이 업무수행 중 고의 또는 과실로 경비대상에 손해가 발생하는 것을 방지하지 못한 때에는 그 손해를 배상하여야 한다고 전제하고(경비업법 제26조), 위반행위에 대한 행정처분의 기준의 근거를 시행령에 두어(경비업법시행령 제24조) 위반 횟수에 따라 각각 '경고'와 '(3월·6월의)영업정지'를 규정하고 있다(경비업법시행령 제24조 별표4 행정처분기준). 한편 개정 경비업법도 여전히 당해 경비업자가 이를 위반하여 손해를 배상하지 아니한 때에 대통령령으로 정하는 행정처분의 기준에 따라 그 허가를 취소(許可取消)하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 영업의 전부 또는 일부에 대하여 영업정지(營業停止)를 명할 수 있도록 하고 있다(동법 제19조 제2항 본문 및 16호). 내용상으로는 크게 다르지 아니하나 '손해를 배상하지 아니한 때'의 요건을 법률의 형식으로 옮겨 규정하고 있다는 차이가 있다.

경비업자의 손해배상채무의 이행을 행정벌로 규제하는 이러한 조항이 함축하고 있는 의미를 살펴보면 경비업자가 수행하는 경비업무의 공익성을 크게 강화하려는 경찰정책의 지향점을 읽어 낼 수 있다. 준경찰력으로서의 국가·사회적 지위와 역할

을 함에 있어서 책임성을 강조하려는 취지로 판단되는 것이다. 하지만 여기에는 헌법적 가치판단이 전제될 필요가 있음은 물론이다. 위헌(違憲)가능성에 대한 논쟁의 여지가 적지 않기 때문이다.

먼저 동 조항은 경비업자와 고객이라는 사인(私人)간의 채무불이행 혹은 불법행위 책임에서 발생한 채권·채무의 이행을 국가가 강제하는 것인데, 이는 사적 자치의 원칙에 반한뿐만 아니라 설령 제한적으로 허용된다고 하더라도 기본권제한에 있어서의 기본원칙인 과잉금지(過剩禁止)의 원칙에 저촉될 수 있다. 손해배상책임의 이행불능 내지 불이행의 문제에 국가가 적극적(積極的)으로 개입하여 경비업자의 허가 취소나 6개월 이내의 영업정지를 명하는 것은 문제된다. 손해배상액의 확정은 중국적으로 당사자 간의 합의나 법원의 판결로 가능하다고 볼 때, 당사자 간에 합의가 된 마당에 불이행의 문제가 발생하여 경비업 허가나 영업정지 등의 불이익이 예상된다면 경비업자로서는 적극적인 합의를 회피하여 법원의 판결로 가는 도피적 쟁송이 늘어날 우려가 있고, 만약 법원의 중국판결로 이어진다면 이는 본질적으로 민사법이 정한 책임재산 존재여부와 이행강제의 문제와 같이 민사문제이기 때문이다.

더구나 경비업법은 경비업의 육성 및 발전과 그 체계적인 관리에 관하여 ‘직접적으로’ 필요한 사항을 정하여 이를 충실하게 이행하도록 하여야지, 손해배상과 같은 ‘간접적·부가적으로’ 발생한 손해배상의 불이행문제에까지 행정권력으로 적극 개입하여 강제하는 것은 아무리 경비업자에게 요구하는 공익적 행위라고 하더라도 지나치다고 본다(민사관계 불간섭의 원칙). 설령 부실 경비업체에 대한 규제와 시장퇴출을 통해 고객인 일반 국민의 권리를 보호하는 효과가 있다고 하더라도 경비업법의 제정취지나 목적에 그대로 부합한다고 볼 수 없다. 이것은 경찰권 발동에 있어서 규제적 성격을 지나치게 강조한 것이며 개정 경비업법 전체 조문 가운데 경비업법의 목적과 그 수단성에 비추어 가장 이질적(異質的)인 조항으로 평가된다.

작은 정부를 지향하는 현대사회에서 여전히 국민의 ‘안전’이라는 가치를 실현하기 위하여 국가가 개입할 필요성은 여전히 존재한다. 하지만, 그 정도(程度)에 있어서 비록 경비업자가 경비업무 수행 중에 발생한 손해라고 할지라도 엄연한 사인간의 민사관계의 특성을 그대로 지니고 있다는 점을 고려한다면, 기본권 제한의 최소의 원칙에 비추어 제한의 정도가 낮은 다른 수단이나 방법을 모색하는 것이 옳다고 본다. 대체수단으로는 경비업자에 대하여 「자동차 책임보험제도」와 견줄 수 있는 「경비업자 영업배상 책임보험」이나 공제가입을 통한 손해배상의 실현을 가능하게 해

주는 수단을 갖추도록 간접적으로 강제하는 것도 생각해 볼 수 있다. 국가가 지나치게 고객의 입장에서 경찰권을 발동하면 이를 악용한 악덕소비자(블랙컨슈머, black consumer)⁶⁾를 양산하여 경비업자의 영업행위 등 경비업무의 기본적인 부분까지도 방해받게 할 수도 있다.

4. 자본금 상향 및 이름표 부착의무 기타 장비사용의 제한 등

1) 자본금의 최저기준 상향조정

법인이 경비업무를 위한 경비업 허가를 받으려면 자본금을 1억 원 이상으로 하도록 최저기준을 상향조정하였고, 특히 시설경비업무의 허가신청 시에는 경비원 20명 이상 및 경비지도사 1명 이상의 경비인력을 갖추도록 법률(法律)에서 정하고 있다(안 제4조제2항). 현행법상 경비업 허가를 받을 때에 갖추어야 할 경비인력·자본금·시설 및 장비의 요건에 대하여 대통령령(大統領令)에 위임하고 있는 것과 대조된다.

이번 개정을 통해 자본금 상향조정을 한 것은 그동안 크게 발전한 민간경비산업의 시장현실을 반영한 것으로 볼 수 있는데, 이는 우리나라의 경제와 산업규모 그리고 경비시장의 확대라는 현실에 비추어 긍정적으로 평가된다. <표 1>에서 보는 바와 같이 3,872개의 경비업체 가운데 91.8%에 달하는 3,554개의 경비업체가 이미 1억 원 이상의 자본금을 갖추고 있고, 단지 8.2% 정도의 318개 경비업체만이 이 기준에 미치지 못하고 있다. 따라서 이러한 자본금 상향조치는 당장 민간경비업계에 미칠 영향에 있어서도 그다지 크다고 말할 수는 없다.

자본금(資本金)은 주주에 의하여 납입된 자본 중에서 상법의 규정에 따라 자본금으로 계상된 부분을 말하며, 주식회사의 자본금은 채권자 보호 등의 관점에서 회사의 자산을 사내에 확보시키는 최소한의 책임재산(責任財産)이 되는 성격을 지니기 때문에 그 중요성이 크다. 특히 경비업자의 손해배상 책임을 담보할 최후의 재산으로서의 성격은 경비업자 손해배상 책임보험 등을 넘어서는 손해액에 대해 고객의 손해를 보전해 주는 역할도 하게 된다. 따라서 개정 경비업법이 경비업자의 자본금

6) '블랙컨슈머(black consumer)'는 악성을 뜻하는 블랙과 소비자를 뜻하는 컨슈머를 합성한 신조어로 고의적 상습적으로 악성민원을 제기하는 소비자를 의미한다. 예를 들면, 물건을 오랜 기간 사용하고 물건에 하자가 있다고 환불이나 교환을 요구하고, 멀쩡한 음식물에 고의적으로 이물질을 넣어 보상금을 챙기는 사람들이 이에 해당된다. 기업들은 제품이나 기업 이미지 손상을 우려하여 이들의 상식 밖의 무리한 요구나 수용해야 하는 곤란한 입장에 놓이기도 한다(네이버 사전).

최저기준을 1억 원 이상으로 상향조정된 것은, 경비시장에로의 진입장벽을 높이는 결과 창업을 어렵게 하는 결과를 가져올 수도 있겠지만, 타인의 생명·신체·재산을 보호하는 경비업무의 특수성을 고려하면 경비서비스를 사용하는 국민생활의 ‘안정’은 물론 피해를 입은 고객이 경제적 위험으로부터 벗어나는 데에 도움을 준다는 점과, 중국적으로는 이것이 영세경비업체의 난립과 과열경쟁을 조금이나마 덜어줌으로써 국민생활의 ‘안정’을 확보할 수 있다는 점에서 타당하다고 평가된다.

〈표 1〉 경비업체 자본금 현황

자본금(원)	경비업체 수	누적 업체수	누적 비율
5억 이상	474	474	12.2%
4억 5천 이상 - 5억 미만	14	488	12.6%
4억 이상 - 4억 5천 미만	52	540	13.9%
3억 5천 이상 - 4억 미만	23	563	14.5%
3억 이상 - 3억 5천 미만	436	999	25.8%
2억 5천 이상 - 3억 미만	29	1,028	26.5%
2억 이상 - 2억 5천 미만	599	1,627	42.0%
1억 5천 이상 - 2억 미만	65	1,692	43.7%
1억 이상 - 1억 5천 미만	1,862	3,554	91.8%
5천 이상 - 1억 미만	318	3,872	100.0%
계	3,872	3,872	100%

출처: 경찰청 내부자료(2013년 3월 현재)

개정 경비업법이 시설경비업무의 허가를 신청할 때 경비인력으로 경비원 20명 이상 및 경비지도사 1명 이상을 갖추도록 법률로 정하고 있는 것은 민간경비업체의 경비원 배치현황을 보여주는 <표 2>에서 그 이유를 확연히 알 수 있다. 경비업체는 그 양적 성장에도 불구하고 그 실질적 내용면에서는 군소업체들의 난립이라는 양상을 부인하기 어렵다. 10명 미만의 경비원으로 운영되는 경비업체가 전체 3,872개 업체 가운데 59.8%로 2,317개에 업체에 달하고 있다.

이러한 경비업체의 영세성은 경비업무의 전문성을 위한 지속적 교육이나 경비지도사의 전속적 선임을 어렵게 하고 중국적으로는 손해배상에 있어서 그 책임재산의 부족으로 그 위험과 경제적 손실을 고스란히 고객인 국민에게 전가시키는 악순환의

원인으로 지적된다. 개정 경비업법에서 경비업무 가운데 가장 많은 분포⁷⁾를 나타내고 있는 시설경비업체의 경우에 특히 경비업 허가를 얻고자 할 때부터 최소 20인 이상의 경비원을 확보하도록 한 것은 장차 민간경비산업의 영세성을 벗어나게 하는데 일조할 것으로 기대된다. 이 역시 민간경비산업은 국민인 고객의 안전을 지키기 위한 것이라는 특수성에 비추어 어느 정도의 진입장벽을 높여두는 것이라고 보아 긍정적으로 평가할 수 있다. 다만 시설경비업무에만 제한할 것이 아니라 향후 다른 경비업무에 있어서도 확대하여 경비인력과 경비지도사의 최저요건을 보다 강화하여 경비업무의 내실을 공고하게 할 필요가 있다.

〈표 2〉 경비업체 경비원 배치 현황

배치 경비원 수	경비업체 수	누적 업체수	누적 비율
1천명 이상	11	11	0.3%
5백명 이상 - 1천명 미만	37	48	1.2%
2백명 이상 - 5백명 미만	102	150	3.9%
1백명 이상 - 2백명 미만	157	307	7.9%
50명 이상 - 1백명 미만	245	552	14.3%
10명 이상 - 50명 미만	1,003	1,555	40.2%
0명 - 10명 미만	2,317	3,872	100.0%
계	3,872	3,872	100%

출처: 경찰청 내부자료(2013년 3월 현재)

2) 이름표 부착의무

경비업자는 소속 경비원의 복장이 경찰공무원 또는 군인의 제복과 색상 및 디자인 등이 명확히 구별되도록 정하고 이를 신고하도록 하였다(개정 경비업법 제16조 신설). 이는 종래 경비원의 복장·장비 및 출동차량에 관하여 필요한 사항은 행정안전부령으로 정하도록(현행 경비업법 제16조) 하였던 태도를 보다 상세하고 명확하게 하고 이를 법률(法律)로 정한 것이다. 경비원의 복장을 정하여 주사무소를 관할하는

7) 경비업체는 2012년 12월 31일 현재, 전체 3,836개 업체가 5개 경비업무를 단일 혹은 복수·선택적으로 운영하여 총 4,556개의 업무를 허가 받아 운영 중인데 이 가운데 시설경비업무는 3,718개(81.6%) 이고 신변보호업무가 527개(11.6%), 기계경비업무는 148개(3.2%), 특수경비업무는 122개(2.7%) 그리고 호송경비업체는 41개(0.9%)로, 시설경비업무가 압도적으로 많은 비중을 차지하고 있다(사이버경찰청, <http://www.police.go.kr/2013.06.06> 검색).

지방경찰청장에게 사진을 첨부하여 신고하여야 하고, 경비원에게 소속 경비업체를 표시한 이름표를 부착하여 신고된 동일한 복장을 착용하게 하여야 하며, 지방경찰청장은 제출받은 사진을 검토하여 경비업자에게 복장 변경 등에 대한 시정명령을 할 수 있고, 경비업자는 이행보고를 할 의무를 진다(개정 경비업법 제16조)

3) 장비 등의 사용제한

경비원의 휴대장비의 종류는 경적·단봉·분사기 등 행정안전부령으로 정하되, 근무 중에만 이를 휴대할 수 있고, 누구든지 경비원의 휴대장비를 개조하여 다른 사람의 생명·신체에 위해를 가하여서는 아니된다고 규정하고 있다. 특기할만한 사항으로는 경적 등을 비롯하여 단봉이나 분사기 등의 경비원의 장비를 ‘경비원은 경비업무를 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때에는 필요한 최소한도에서 사용할 수 있다(개정 경비업법 제16조의2 신설)는 경비원의 장비사용의 근거조항을 법률(法律)에 마련하고 있다는 점이다. 이는 현행 경비업법시행규칙(施行規則)에서 장구의 종류와 그 휴대근거만 두었던 것에 비하면 장비사용에 있어서 상당성·필요성·비례성 등의 요건을 규정하고 있다는 점에서 경비원의 장비사용의 대상이 될 수 있는 일반국민의 생활안전과 관련하여 괄목할만한 진전이라고 평가된다.

IV. 개정 경비업법 시행상의 정책과제

1. 경비지도사의 공익적 역할확대

시설주 등이 경비원을 고용하는 방식에는 ①경비업자와 도급계약 체결형태와 ②경비원을 직접 고용하는 경우가 있다. 경비업법상 「경비업법」의 적용대상이 되는 경비업무라 함은 경비업법 제2조 제1호의 각목의 1에 해당하는 경비업무의 전부 또는 일부를 도급받아 행하는 영업에 한하므로(경비업법 제2조제1호), 후자와 같이 시설주 등이 경비원을 직접 채용하는 형태를 취하는 경우에는 경비업법의 적용가능성이 원칙적으로 배제된다. 그렇다고 하여 노사분규 등 집단민원현장에서 시설주가 경비원을 직접 고용하는 방식을 통해 적극적인 물리력을 행사하지 못하도록 근본적으로 규제하는 것은 시설주의 시설물 보호 등 재산권을 과도하게 제한하여 헌법상 과

잉금지의 원칙에 위배될 우려가 있다. 이에 따라 개정 경비업법은 집단민원현장 발생 3개월 전까지의 직접 고용에 의한 경비업무 수행에 대해서는 이를 허용하고 있다.

이러한 제도적 장치에도 불구하고 많은 이권이 개입되고 이해당사자의 법적 지위에 있어서 커다란 변화를 가져올 수 있는 물리력 행사의 유혹은 점점 많아지고 있는 것도 사실이다. 따라서 일정규모 이상의 집단민원 현장에 대해서는 일차적으로 경비지도사의 현장준법교육이나 경찰관서장에게 보고의무 등을 규정하여 이를 민간 스스로가 자율적으로 통제할 수 있는 제도적 장치를 마련하고, 나아가 정보경찰과 생활안전경찰이 협조하여 필요적 참관 내지 선제적 법집행을 통해 집단민원현장에서 불법행위가 억지될 수 있도록 경찰력 운용에 있어서의 보다 많은 관심을 요한다.

이를 위해 개정 경비업법은 집단민원현장에 경비원을 배치하는 경우에는 필요적으로 경비지도사 선임 및 현장배치를 의무화하고 있는 바(동법 제7조 제6항), 차제에 경비지도사의 공익적 역할을 보다 확대하여 준법감시인(遵法監視人)으로서의 역할을 수행할 수 있도록 하는 세부방안도 마련해 볼 필요가 있다. 이는 경비업자나 경비원뿐만 아니라 사실상 현장에서 핵심역할을 할 수 있는 경비지도사에게도 보다 많은 공익적 역할을 요구하는 것이 필요하기 때문이다. 준법행위는 종래와 같이 경찰력 운용을 통하여 직접 규제하는 방식도 가능하겠지만, 경비업법상의 현장경비원의 관리자 역할이 경비지도사에게 주어진 만큼 이들을 일차적으로 활용하여 자율적 준법행위를 유도하고 경찰은 이를 위반하는 행위의 위법성과 사회적 파장이 큰 경우에 적극 개입하는 방식을 병행하는 것이 오히려 「자율과 참여」를 기본으로 하는 오늘날의 경찰활동에도 부합된다고 본다. 경비지도사는 본질적으로 당해 경비회사와의 밀접한 업무관련성 때문에 이러한 공익적 역할에는 일정한 현실적 한계가 있을 것이다. 따라서 동 제도의 정착을 위해서는 소정의 준법행위를 이행한 경비업체에 대해서는 자율성 보장을 점진적으로 확대해 나가는 인센티브를 제공하는 것도 반드시 필요하다. 이것은 경비지도사를 국가자격증이라는 형식을 통하여 운영하는 제도적 취지에도 부합할 것으로 본다.

2. 사적자치 보장과 법 위반행위자의 경비업계 한시적 퇴출정책과의 조화

경비업자의 손해배상의무 불이행에 대하여 허가취소나 영업정지와 같은 행정벌

적 접근을 통하여 간접적으로 고객인 국민의 권리침해를 방지하고자 하는 입법태도는 국가권력이 사인간의 거래관계에 너무 깊이 관여하는 것이라는 비판을 피하기 어렵다. 아무리 ‘준경찰력’으로 자리매김하고 있는 경비업자에게 요구하는 하나의 가치이기는 하지만, 경비업자라는 이유만으로 국민으로서 가지고 있는 행복추구권, 인간으로서의 존엄과 가치, 평등권이나 재산권, 직업선택의 자유와 같은 헌법상의 기본권을 지나치게 제한 받도록 하는 것은 옳다고 볼 수 없다. 범위만행위자에 대하여 경비업계에서 퇴출시킬 수 있는 수단은 경비업법이 예정하고 있는 경비업에 ‘직접적으로’ 관련된 행위의 불이행이 있어서 현저하게 국민안전을 도모하는데 지장을 초래할 정도일 것을 요한다고 보기 때문이다.

15만이 넘는 경비인력을 가지고 있는 경비산업은 규모와 역할에 비해 그 사회적 위상은 그다지 높다고 하기 어렵다. 간헐적으로 발생하는 경비현장에서의 폭력사태나 경비원에 의한 비윤리적 범죄행위가 초래한 결과이기도 하다. 국가는 경비업법의 운용을 통하여 경비업의 육성 및 발전을 도모하고 그 체계적인 관리를 통하여 경비업이 보다 건전하게 운영하게 하여야 할 법적·정치적 책임이 있다. 민간경비시장 질서유지에 있어서 자율적 정화능력을 충분하게 갖출 때까지 국가에 의한 경비업법 위반행위자의 경비업계 한시적 퇴출정책의 강화 역시 민간경비 산업은 물론 국민생활의 안전을 위하여 합리적인 방법을 통하여 지속적으로 요구되는 바이다.

3. 신임교육 사전이수제(事前履修制)시행 시 경찰·민간경비 공동발전 도모

경비원 신임교육 사전 이수제가 실시됨에 따라 가장 우려되는 것은 경비업체의 인력수급난과 더불어 채용한 경비인력에 대한 신임교육을 실시하고 싶어도 하지 못하는 민간경비원 신임교육지정기관의 교육일정관리 부재이다. 우선 일반경비원 신임교육 지정기관의 교육의 매달 교육실시를 의무화하고 이를 지속적으로 관리할 필요가 있다. 일단 경비원 교육기관으로 지정 받는 것에 급급하여 지정고시를 받은 이후에는 시장상황에 따라 불규칙한 교육일정으로 운영되고 있다. 여기서 시장상황이라 함은 교육인원의 부족에 따른 비용발생이라는 교육진행의 수익성 여부이다. 이는 이를 이용하려는 민간경비업체의 의무교육 이수계획에 차질을 줄 뿐만 아니라 여기에 부수하는 경비원 대기비용을 발생시키게 되는데 이는 경비업체에 적지 않은

부담으로 작용한다. 더구나 지정교육기관의 이 같은 운영태도는 경찰청의 지정고시의 취지나 성격에 비추어 그 공익성을 현저하게 침해하는 행위이다. 향후 이러한 기관의 지정기준으로는 신입교육기관의 지정요건에서 일정한 강사와 시설수준도 중요하지만 교육 수요자인 경비원의 배치분포에 따른 할당제도 병용과 아울러 의무교육기간의 운영의지 여부도 함께 고려하는 것이 필요하다고 본다.

또한, 개정 경비업법은 이러한 ‘경비원 신입교육 사전 이수제(事前 履修制)’의 도입과 더불어, 신입교육을 받지 아니한 사람이 ‘대통령령이 정하는 기준 이상’으로 포함되어 있는 경우에는 경비대상시설에 대한 배치허가를 할 수 없도록 하는 규정(개정 경비업법 제18조 제3항 제2호)⁸⁾을 두고 있는 바, 간혹 이 규정을 근거로 ‘신입교육 사전 이수제’는 경비원 배치 전 신입교육을 반드시 모든 경비원에게 실시하여야 하는 절대적 의무는 아닌 것으로 오해하는 해석이 있다. 대통령령이 정하는 일정한 기준 ‘이하’ 정도로는 일정부분 신입교육 미이수자의 배치도 가능하다고 해석하는 견해다. 하지만 이 규정은 관할 경찰서장으로 하여금 당해 배치장소에 대한 ‘배치불허’의 판단근거가 되는 기준으로써 “신입교육을 받지 아니한 사람이 ‘대통령령이 정하는 기준 이상’으로 포함되어 있는 경우”에는 신입교육 사전이수제의 원칙상 당해 신입교육 미 이수자의 배치가 금지되는 것은 물론이고, 나아가 경비원을 배치하고자 하는 해당 경비시설에 대한 전체적인 배치허가 자체를 불허함으로써 신입교육 이수자의 배치마저도 근본적으로 금지할 수 있는 근거규정으로 이해하여야 할 것이다.

4. 규제완화: 치안활동에 대한 국가독점주의 축소

대륙법계의 법제 영향을 받고 있는 우리나라의 경우에는 개인이 피해를 입었을 경우에 피해자 스스로의 힘으로 자신의 권리를 회복하기 위해 실력행사를 하는 것이

8) 개정 경비업법 제18조(경비원의 명부와 배치허가) 제3항의 내용은 아래와 같다.

③ 관할 경찰관서장은 제2항 각 호 외의 부분 단서에 따른 배치허가 신청을 받은 경우 다음 각 호의 사유에 해당하는 때에는 배치허가를 하여서는 아니 된다. 이 경우 관할 경찰관서장은 다음 각 호의 사유를 확인하기 위하여 소속 경찰관으로 하여금 그 배치장소를 방문하여 조사하게 할 수 있다. <신설 2013.6.7>

1. 제15조의2제1항 및 제2항을 위반하여 경비업무의 범위를 벗어난 행위를 할 우려가 있는 경우
2. 경비원 중 제10조제1항 또는 제2항에 해당하는 결격자나 제13조에 따른 신입교육을 받지 아니한 사람이 대통령령으로 정하는 기준 이상으로 포함되어 있는 경우
3. 제24조에 따라 경비원의 복장·장비 등에 대하여 내려진 필요한 명령을 이행하지 아니하는 경우

원칙적으로 금지되어 있다. 이러한 입법태도의 근본적 배경에는 치안활동에 대한 국가독점주의가 깔려있기 때문이다. 같은 연유로 민간경비원은 경비대상시설의 소유자나 관리자의 이익을 대변하여 경비업무를 수행하기 때문에 이들이 할 수 있는 안전조치는 극히 제한적일 수밖에 없다.

형사소송법에서는 ‘현행범인은 누구든지 영장없이 체포할 수 있다.’고 규정하고 있으며(동법 제212조), 이러한 경우에 ‘검사 또는 사법경찰관이 아닌 자가 현행범인을 체포한 때에는 즉시 검사 또는 사법경찰관에게 인도하여야 한다.’라고도 명시한다(동법 제213조 제1항). 하지만 ‘누구든지’의 뜻에서 알 수 있듯이 현행범인의 체포에 대한 위험성으로부터 체포를 하려고 하는 일반국민은 물론 민간경비원의 피해 가능성 내지 안전에 대한 고려가 반드시 수반되어야 함에도 불구하고, 일반국민의 생활안전에 대한 법적 보호장치가 없을 뿐만 아니라 전문적으로 고객의 안전을 책임지고 있는 민간경비원에게조차 ‘호신용(護身用) 분사기’를 소지하는 것에 그치고 있다. 날로 흉포화되고 있는 범죄에 대하여 민간차원에서는 무방비에 가깝게 방치되고 있는 것이다. 경찰의 치안활동 이를 상쇄할 만하지 못한 상황에서는 국가의 국민생활안전 정책의 부재를 드러내는 것이다. 민간경비원의 범죄대응능력을 향상시키고 경찰과 함께 치안서비스의 공동생산 주체로 자리매김하게 하기 위해서는 민간경비에 대한 공적 책임(公的 責任)을 강조하는 동시에 이를 수행할 수 있는 실질적 여건을 마련해 주는 것이 필요하다.

미국 뉴욕시 스타렛 市(Starrett City)의 민간경비원은 이들의 기본적인 임무가 당해 경비대상시설의 경비임에도 불구하고, 사실상 그들은 경비대상시설을 포함한 도시전체에 대한 범죄예방순찰을 한다(Walsh & Donovan: 189-190). 이와 같이 민간경비가 그 순찰지역을 확대한 것은 고객만의 재산에 국한하여 보호활동을 하는 것에 머물지 않고 지역주민들을 위한 보다 확장된 보호를 제공하고자 하는 바램에서 시작되었다고 볼 수 있는데, 이는 경비업무가 민간경비 관리목적상의 필요에서 사회적 공헌으로 발전된 결과라고 해석된다. 우리나라도 치안활동에 대한 국가독점, 경찰독점주의를 완화하여 극도의 위험성이 인정되거나 고도의 안전성이 요구되는 경비현장에 근무하는 민간경비원의 경우에는 특수경비원과 같이 점진적으로 무장⁹⁾하는 등

9) 현행법에서는 분사기를 경적·경봉과 같이 경비원이 휴대하는 장구의 한 종류로 규정(경비업법시행령 제20조)하고 있고, 총포·도검·화약류 등 단속법에서는 ‘사람의 활동을 일시적으로 곤란하게 하는 최루 또는 질식 등의 작용제를 분사할 수 있는 기기’로 규정(동법 제2조 제4항)하면서 다른 총포.

의 규제완화를 통하여 나날이 늘어나는 민간경비원의 역할만큼 그 권한도 확대해 나갈 필요가 있다.

5. 민간경비원의 특별한 권한 법제화와 경비원 자격제도의 시행

과거 어느 시기까지는 어느 나라를 막론하고 단일구조(Unit Structure)였다(정진환, 2008: 8). 그것이 국가기능의 일부인가 혹은 주민자치권의 일부인가의 차이만 있을 뿐이었다. 하지만 이제는 혼성치안(Hybrid Policing)이라는 이름으로 혹은 치안서비스 공동생산이라는 이름으로 새로운 패러다임의 치안행정구조를 형성하고 있다. 다만 경찰은 조세제도로 뒷받침되는 정부차원의 치안서비스 기능이고, 민간경비는 기업적 차원에서 제공되는 이윤추구를 전제한 이차적 성격(auxiliary)의 치안서비스 기능(policing-for-profit)이라는 차이만 있을 뿐이다.

그렇지만 아무런 권한이 없는 민간경비원이 공권력을 독점적으로 행사하는 경찰과 협력하여 국민의 생활안전을 도모한다는 구조는 지극히 유명무실(有名無實)한 비효율적 국가안전시스템이라고 할 수 있다. 국가의 공권력의 행사주체는 이제 신분적(身分的) 요소이기 보다는 개별적·행태적(個別的·行態的) 요소라고 할 수 있다. 공무원이어서 당연히 혹은 공무원만이 행사할 수 있는 신분적 요소라기보다는 오히려 국가의사의 일정한 발현의 필요성이라고 하는 상황적 행태적 요소를 전제한다면 누구나 신분에 구애됨이 없이 법에서 부여한 일정한 권한을 행사할 수 있는 것이다.

빌렉(A. J. Bilek)의 구분에 따르면 우리나라의 일반경비원은 그 법적 권한에 있어서 일반시민과 동일한 권한을 가졌다고 할 수 있다. 달리 표현하면 일반시민에 비해 특별한 권한을 가지지 못하였다는 의미인데, 경비대상시설에서의 임무수행에 있어서 일반 민법에 근거한 관리권 내지 형사소송법상 현행범에 대하여 ‘누구든지’라는 주체성을 인정받아 행하는 정도에 그치고 있다.

하지만 미국의 형사사법체계에서 보는 바와 같이 연방법이나 주법이 정하는 절차에 따라 일정한 경비원에게는 정지권, 질문권, 그리고 체포권 등을 부여하는 것과 같은 수준으로 우리나라의 경우에도 일정한 민간경비원에 대해서는 특별한 법적 권

·도검·화약류·전자총격기 또는 석궁과 같이 제조, 판매, 소지, 사용, 취급, 교육, 점검, 감독 등에 이르기까지 엄격하게 관리하고 있다. 입법자는 그 살상력의 현격한 차이에도 불구하고 분사기를 총포와 같은 수준의 관리가 요구된다는 태도를 보이고 있다.

한을 법제화하는 문제를 적극적으로 검토할 시기가 되었다. 권한부여의 전제가 되는 자질의 문제는 제반 교육과 전문자격증이나 안전관리강화로 보완하면 된다. 이 경우 단지 차이는 공무원 임용절차에서만 차이가 날 것이다.

위에서 예시한 미국 뉴욕시 스타렛市(Starrett City)의 민간경비원의 경우에는 뉴욕주와 뉴욕시의 법률에 근거하여 특별경찰권을 부여받고 있으며, 그들은 근무 중에는 경찰관과 동등하게 총기를 소지할 수 있을 뿐만 아니라 업무와 관련하여 경비장소에서는 정지권, 질문권, 체포권 등의 권한도 행사할 수 있다.

기존의 경비원 신입교육은 장기적으로 일본의 경비원 국가검정제도와 같은 자격으로 대체하여 교육시간과 교육의 전문성을 보다 높일 필요가 있다. 2006년부터 실시되고 있는 신변보호사 자격제도는 좋은 사례라고 할 수 있다. 같은 차원에서 시설경비사, 호송경비사, 기계경비사, 특수경비사 등으로 세분화하면 된다. 이것은 앞으로 도입이 예상되는 사설탐정(PI)자격이나 산업보안관리사 자격과 관련하여 어느 정도의 균형을 맞출 수 있을 것이다.

자격제도 운영은 민간경비업체에서 우려하고 있는 채용 전후에 실시되는 사전교육제도로 말미암은 경제적 손실방지에 효과가 있을 것이다. 개정 경비업법 시행 초기에는 경비업체의 부담으로 하는 경비원 신입교육의 비용문제도 일단 개인에게 돌리되 이를 실업자 재교육프로그램과 같은 환급시스템으로 전환하여 그 비용을 종전과 같이 국가에서 부담하는 것도 하나의 예가 될 수 있다. 더불어 경비지도사의 경우에도 자격취득 후에는 아무런 보수교육이 없어서 관련법규의 개정이나 경비현장의 변화에 대한 대처가 미흡할 수 있다. 경비원과 같이 자격증 취득 후 3년 이내에 경비업무에 종사하지 아니하거나 퇴직 등의 사유로 3년 이상의 휴직기간이 있을 경우에는 보수교육을 받도록 하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

V. 결 론

개정 경비업법은 개정의 발단이 된 집단민원현장에서의 용역폭력의 재발방지라는 가치를 실현하기 위하여 전제 31개 조문 가운데 17개에 달하는 대폭적인 보수작업을 펼쳤다. 비록 경비업자의 손해배상채무 불이행에 대해 경찰권이 종전에 비해 내용을 그대로 유지하면서도 형식면에 있어서 법률주의를 관철하면서 여전히 깊이

개입하는 모양새를 유지한 것은 흠으로 지적됨에도 불구하고 경비원 배치허가제 등 집단민원현장에 대한 국가의 집중관리를 위한 법률적 근거를 구체적으로 마련하였고, 법위반행위 중지명령권(中止命令權)의 신설이나 경비원 신입교육 사전 이수제(事前履修制)의 실시를 통하여 경비원의 교육을 내실화를 통한 경비직무 전문화를 도모하고 있다는 점에서는 일응 바람직한 방향의 개정이라고 평가할 수 있다.

하지만 예년에 비해 국가적 규제가 보다 강화되었다는 점은 비단 집단민원현장에서의 불법행위에 대해 국가·사회적으로 불관용의 의지가 반영된 것이라고 볼 수 있다고 하더라도, 다른 부분의 경비업무에 대한 부분까지 경찰개입과 규제를 관철시키고 있다는 점은 아쉽게 생각한다. 현대사회가 작은 정부를 지향하는 이유는 경찰, 정부, 혹은 국가라는 이름으로 개인의 헌법상 기본적인 권리를 제한하는 것을 방지하여 결과적으로 헌법이라는 이름으로 보장된 인간의 기본적 권리를 향유하게 하기 위함이다. 예외적으로 제한을 함에 있어서도 기본권 제한의 최소의 원칙에 비추어 제한의 정도가 낮은 다른 수단이나 방법에서부터 점차적으로 제재를 강화하는 방법을 모색하는 것이 옳다. 계약당사자들이 거래를 하는 시장에서 국가가 어느 일방의 권리를 지나치게 보장하거나 제한한다면 이에 따른 타방의 권리침해는 당연히 발생하게 된다. 지금까지 검토한 내용 가운데 개정작업에서 발견된 부족한 내용들은 개정 경비업법의 시행을 위한 관련법령의 정비를 통해서 이를 보완할 필요가 있다. 이에 남은 1년 동안의 개정 경비업법의 하위법령인 시행령과 시행규칙의 손질작업에 거는 기대가 크다고 하겠다.

본 연구는 개정 경비업법의 쟁점사항을 중심으로 기술되었으므로 경비업법의 비교법적 측면은 다루지 못하였다는 연구의 제한점이 있으므로 관련 후속연구를 기대한다. 본질적으로 경찰과 민간경비가 국민의 생활안전을 위해 공동으로 노력한다는 것은 서로의 장점을 잘 살려가면서 함께 호응하는 것을 의미한다. 과거와 같이 민간경비에 대한 규제 일변도의 경찰정책은 오늘날 반드시 수정되어야 하고, 경찰이 민간경비에 대해 가지고 있는 희망에 하루 속히 부응하는 결과를 도출하기 위해서도 민간기업의 숨통이라고 할 수 있는 경비시장의 환경을 조성하는 데에도 부단한 관심을 기울여야 한다. 비록 일부 경비업체에 의한 사회적 물의야기는 가끔씩 국민의 신뢰를 저버리는 경우가 있으나, 그렇다고 해서 다른 민간부문보다 지나치게 높은 잣대로 법적 규제를 정하거나 민간경비업 종사자들에게 무한한 도덕성과 공익성만을 요구할 수는 없다는 점도 일부는 받아 들여야 할 현실이기도 하다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 박병식. (2011). 경비업법의 현실과 해결방안, 한국경호경비학회지, 한국경호경비학회 29: 87-113.
- 박준석. (2008). 한국 민간경비시장의 과제와 활성화 도입방안, 경호경비연구, 한국경호경비학회 15: 165-190.
- 송수복. (2013). 경비업법의 개정을 위한 시론: 직무와 관리권한을 중심으로, 청주대학교 대학원 박사학위논문.
- 이민형. (2010). 한국민간경비제도 정립을 위한 경비업법 개선방안, 용인대학교 대학원 박사학위논문.
- 이상철·신상민·이민형. (2006). 민간경비에 대한 행정규제 및 감독의 실효성 확보 방안, 한국경호경비학회지, 한국경호경비학회 12: 245-269.
- 이종환·이민형. (2010). 경비업법 제7조 제1항 「관리권 범위」에 대한 법적 해석, 한국경호경비학회지, 한국경호경비학회 26: 59-87.
- 정진환. (2008). 한국 시큐리티 전문인력의 육성방안, 제3회 시큐리티 산학협력 세미나 자료집, 한국시큐리티지원연구원: 7-16.
- 최석오. (2011). 경비업법 입법체계의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 청주대학교 대학원 박사학위논문.
- 최정택. (2009). 민간경비 자격검정 개선방안에 관한 연구, 한국경호경비학회지, 한국경호경비학회 18: 165-189.

2. 국외문헌

- Home Office(UK). (2007). Partial Regulatory Impact Assessment: Regulation to Implement the Private Security Industry Act 2001 in Respect of Private Investigators and Precognition Agents.
- William F. Walsh & Edwin J. Donovan. (1989). Private security and community policing: Evaluation and comment, Journal of Criminal Justice 17(3): 187-197.

3. 기타

- 경비업법(시행 2013.3.23, 법률 제11690호, 2013.3.23, 타법개정)

개정 경비업법(경비업법일부개정법률안, '13년 경비업법 하위법령 개정을 위한 산·학·관 협력 T/F 회의자료)

경비업법시행령(시행 2013.3.23, 대통령령 제24419호, 2013.3.23, 타법개정)

경비업법시행규칙(시행 2013.3.23, 안전행정부령 제2호, 2013.3.23, 타법개정)

경찰청(사이버 경찰청, <http://www.police.go.kr/2013.06.06> 검색)

법제처. (2007). 경비원의 경비업무의 범위에 관한 유권해석, 07-0041, 2007.3.23, 경찰청
총포·도검·화약류 등 단속법(시행 2013.3.23, 법률 제11690호, 2013.3.23, 타법개정)

【Abstract】

The assessment and political subject of Revised Security Industry Law

Lee, Sang-Hun

This research analyzes and evaluates The Korean Security Industry Law(TKSIL) putting the regulation of the present government about the private security industry. It nowadays becomes the important axis of the police services offered in the aspect of 'the national life safety' in connection with 'the materialization of society which is safe from the crime'. TKSIL is one of the national administration strategies which Park Gun-hye government aims on supervision policy. After seeking out the core values of the private security industrial policy which sets up in order to approach the national life safety which Park Gun-hye government aims, we make some assessments of this revised security industry law systematically. Particularly all keynote of policy about the private security of the police tried to be confirmed and the desirable direction of policy tries to be presented as to the security industry law application and real operation.

In the site of organized civil complaint, the revised security industry law was revised as the direction which intensifies the administrative regulation as to the partial regulation such as it established the reason of the introduction of the arrangement license system. And grounds for disqualification of security instructor and guard, and rules of punishment is intensified order to intercept previously illegal and violent act of the security company etc. However it has the feature that it accomplishes 'the law principle(principle of statute)' the substantial portion through the effort of them changing a lot the content for the form of the law when being the clauses of the fundamental human rights limit, although it has been prescribed in 「the security industry law enforcement ordinance」 or 「the security industry law enforced regulation」.

The security industry law revised this time brought from the change of the sharp policy through the revision of 17 clauses or new establishment. It can divide into 4 categorizes. ① strictness of punishment in the site of organized civil complaint ② Intensification of throwing out for the violation person in the private security business market time-limitedly ③ Intensification of the legal guide · supervision power of police ④ upstream of the capital, name tag attachment under compulsion and the limit about other equipment use etc.

Essentially 「the security industry law」 cannot help regulating the national interference of the private security and regulation with this content. However as to this interference and regulation, the limit has to be possible within reasonable range. As the history proved, excessive regulation by the country is not only due to bring the distortion of the security system of nation but also provoke national · social cost. It can't be disregards ever that it premises the harmony which appropriate as well as reasonable in the socio-economic dimension for drawing the best combination that all things which get the compulsory education, it limits the person providing the private security service to the corporation, or it limits to the certificate of qualification holder are the ultimate for 'the safety of the national life'.

Key words : The security industry law, life safety, the site of organized civil complaint, private security instructor, private security