

비정규직의 정규직화 정책기조 변화에 따른 국가중요시설 방호인력체계 개편 방안*

신형석**

〈요 약〉

현 정부의 공공부문 ‘비정규직의 정규직화’라는 정책기조 변화를 반영하기 위해 현재 국가중요시설에서 시설방호 직무를 수행하고 있는 경비업체 소속 특수경비원의 정규직 전환이 진행되고 있다. 특히 국가중요시설로 지정되어 있는 주요 정부청사의 방호인력 구성은 방호직렬 공무원으로 구성된 방호관, 경비업체 소속의 특수경비원, 청원경찰, 경찰로 구성된 청사경비대 등 다양한 형태의 방호인력에 의해 방호직무가 수행되고 있다. 정규직 전환을 위해 국가중요시설에서 방호직무를 수행하고 있는 특수경비원의 직접고용을 위한 방식으로 특수경비원을 직접 고용하는 형태, 공단 설립을 통해 직접 고용하는 형태, 방호관(공무원)으로 신규 채용하는 형태, 자체경비원으로 직접 고용하는 형태, 청원경찰로 직접 고용하는 형태 등의 다양한 전환 방식이 논의되고 있다.

비정규직의 정규직화 정책기조 반영을 위해, 국가중요시설에서 방호직무를 수행하고 있는 경비업체 소속 특수경비원을 직접고용으로 전환하는 방식은 개별 국가중요시설의 방호환경, 방호인력운영 특성 등 여러 사정을 고려하여 신중하게 진행할 필요가 있다. 특히, 특수경비원의 정규직화 진행과정에서는 전환대상자인 특수경비원, 이해관계자들의 다양한 의견수렴이 반드시 선행될 필요가 있다.

주제어 : 국가중요시설, 청원경찰, 방호관, 공단, 자체경비원

* 이 논문의 내용은 행정안전부의 공식 견해가 아닌 저자의 개인적인 견해임

** 행정안전부 정부청사관리본부 청사보안기획과 행정사무관(법학박사)

목 차
I. 서 론 II. 문제제기 III. 방호인력체계 개편 검토 IV. 결 론

I. 서 론

정부의 공공부문 ‘비정규직의 정규직화’라는 정책기조 변화¹⁾에 따라 현재 정부청사, 공항, 항만 등 국가중요시설에서 시설방호 직무를 수행하고 있는 경비업체 소속 특수경비원의 정규직 전환이 급속히 진행되고 있다. 특히, 국가중요시설로 지정된 정부기관에서 방호직무를 수행하고 있는 특수경비원의 고용안정 및 처우개선을 위하여 경비업체를 매개로 하는 간접고용 형태의 고용방식을 지양하고 직접고용 전환을 위한 노력을 기울이고 있다.

현재 국가중요시설로 지정되어 있는 주요 정부청사의 방호인력 구성은 방호직렬 공무원으로 구성된 방호관, 경비업체 소속의 특수경비원, 청원경찰 등 다양한 형태의 방호인력에 의해 방호직무가 수행되고 있다. 아래에서는 비정규직의 정규직화라는 정책기조 변화에 부응하기 위한 정부기관의 방호인력체계 개편을 중심으로, 정부청사 등 국가중요시설의 정상적인 기능유지를 위한 바람직한 방호인력구성 및 운영 방안을 제시하고자 한다.

1) 정부는 '17.7.20. 국정현안점검회의를 개최하고 정규직 전환기준 및 방법, 무기 계약직 처우개선 방안을 담은 「공공부문 비정규직의 정규직 전환 추진계획」을 심의·의결하고 공공부문의 새로운 인사관리 패러다임을 제시하기 위한 「공공부문 정규직전환 가이드라인」을 발표하였다(관계부처합동 보도자료, 2017.7.20.)

II. 문제제기

현재 통합방위법 등 관계법령에 따라 국가중요시설로 지정된 정부청사에서 방호 직무를 수행하고 있는 주요 방호인력의 직무범위 및 권한은 대체로 다음과 같은 특성을 가지고 있다. 첫째, 방호관의 경우 인원·차량출입통제, 순찰, 통합상황실 운영 등 3지대(地帶) 개념에 따른 핵심방어지대(제3지대)를 방호하고 있다. 현재 국내 주요 정부청사의 방호직무를 수행하고 있는 방호관(방호직렬공무원)은 ‘일반직공무원’ 신분으로 범죄의 예방·진압, 긴급상황 발생시 무기사용 등 법률상의 권한부재로 효율적인 청사방호 직무수행에 한계를 노출하고 있다.

둘째, 정규직 전환대상인 경비(용역)업체 소속의 특수경비원은 경비업법에 따른 경비대상시설의 초소근무, 순찰, 반·출입 물품 확인(X-ray검색), 인원 출입통제를 위한 과학화 보안시스템(CCTV, Metal Detection 등) 운용 등의 직무를 수행하고 있다. 경비업체 소속인 특수경비원은 간접고용(용역경비) 형태에 따른 고용불안으로 소속 업체 및 경비대상시설에서의 소속감·책임감이 대체로 낮은 것이 현실이다(공배완, 2010). 현행 경비업법에 근거한 특수경비원 활용의 장점은 소유자 관리권의 범위 안에서 경비업무 수행을 위한 무기휴대·사용²⁾ 등이 가능하다는 점을 제외하면, 낮은 급여수준과 처우, 그리고 고용불안으로 인한 높은 이직률로 청사방호직무의 연속성이 저하된다는 단점을 지니고 있다(최연준, 2017). 이처럼 특수경비원은 국가중요시설 관리주체와 도급계약을 체결한 경비업체 소속으로 간접고용의 한계, 1년~2년마다 계약이 갱신되는 등의 고용불안이 안정적인 방호직무 수행에 걸림돌이 되고 있다. 실제 일반직공무원 신분을 가진 방호관과 특수경비원이 수행하는 직무의 성격이

2) 「경비업법」 § 14 ④ 지방경찰청장은 국가중요시설에 대한 경비업무의 수행을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 관할경찰관서장으로 하여금 시설주의 신청에 의하여 시설주로부터 국가에 기부 채납된 무기를 대여하게 하고, 시설주는 이를 특수경비원으로 하여금 휴대하게 할 수 있다. 이 경우 특수경비원은 정당한 사유 없이 무기를 소지하고 배치된 경비구역을 벗어나서는 아니 된다. ⑤ 특수경비원은 국가중요시설의 경비를 위하여 무기를 사용하지 아니하고는 다른 수단이 없다고 인정되는 때에는 필요한 한도 안에서 무기를 사용할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 1에 해당하는 때를 제외하고는 사람에게 위해를 끼쳐서는 아니 된다.

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

유사함에도 불구하고 노동의 강도, 임금 등 처우, 근무환경에는 상당한 차이가 있다. 아울러 국가중요시설로 지정된 주요 정부청사 방호인력(방호관, 특수경비원, 청원경찰 등)간 다원화된 지휘·운영 체계로 비상사태 발생 시 신속하고 효과적인 대응이 곤란하다는 문제 등을 이유로 국가중요시설의 방호인력 개편 필요성이 대두되고 있다.

Ⅲ. 방호인력체계 개편 검토

현재 국가중요시설로 지정된 주요 정부청사의 방호인력은 방호관, 특수경비원, 청원경찰, 청사경비대(지방경찰청 소속) 등 다양한 방호인력이 직무를 수행하고 있다(조성구·이주락, 2011). 현 정부의 공공부문 ‘비정규직의 정규직화’라는 기조 변화에 따라 정부청사에서 근무하고 있는 특수경비원의 직접고용 바람이 거세고 일고 있다. 하지만 정부청사 관리주체와 경비업체 간의 도급계약이 종료되지 않은 현 시점에서의 급격한 정규직화는 쉽지 않을 것으로 본다. 본문에서는 현행 청원경찰법, 경비업법, 통합방위법 등 관계법령에 따른 방호인력의 법률상 지위와 특성을 검토하고, 국가중요시설 방호체계 강화에 이바지할 수 있는 효율적인 방호인력 구성 및 운영방안에 대해 심도 있게 살펴보고자 한다.

〈표 1〉 국가중요시설 방호인력별 장단점 비교

	특수경비원	청원경찰	방호관(공무원)
장 점	<ul style="list-style-type: none"> • 국가중요시설 방호직무 수행에 적합(무기 휴대 등) • 간접고용에 따른 노무관리 및 노사문제 부담 경감 • 인건비 및 경비절감 효과 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가중요시설 방호직무 수행에 적합(무기 휴대 등) • 직접고용형태로 소속감·책임감 높음 • 안정적인 직무수행 	<ul style="list-style-type: none"> • 공무원 신분으로 소속감·책임감이 높음 • 안정적인 직무수행
단 점	<ul style="list-style-type: none"> • 간접고용에 따른 소속감·책임감 결여 • 잦은 이직으로 인한 업무 공백 발생 	<ul style="list-style-type: none"> • 직접고용에 따른 노무관리 및 노사문제 부담 • 간접비용 증가(채용 및 교육·훈련, 피복, 장비 등) • 장기근속으로 인한 노령화 	<ul style="list-style-type: none"> • 구체적인 권한규정이 없어 방호직무수행에 한계 • 직접고용에 따른 노무관리 및 노사문제 부담 • 장기근속으로 인한 노령화

〈표 2〉 특수경비원 · 청원경찰 · 방호관 직무권한 등 비교

	특수경비원	청원경찰	방호관(공무원)
법적근거	· 경비업법 · 경비업법 시행령 · 경비업법 시행규칙	· 청원경찰법 · 청원경찰법 시행령 · 청원경찰법 시행규칙	· 권한규정 없음
직무권한 범위	· 공항(항공기포함) 등 대통령령이 정하는 국가중요시설의 경비 및 도난·화재 그 밖의 위협 발생을 방지하는 업무 (시설주의 관리권 범위 내)	· 경비구역만의 경비를 목적으로 필요한 범위에서 「경찰관 직무 집행법」에 따른 경찰관의 직무수행	· 청사방호, 민원인 안내, 귀빈의전, 주차관리 등 (별도 수권규정 없음)
관리감독	· 경찰청장 · 관할 지방경찰청장 · 관할 경찰관서장	· 관할 지방경찰청장 · 관할 경찰서장	· 각 부처 및 소속기관의 장
임면권자	· 경비업체	· 청원주	
법적지위	· 민간경비	· 민간경비(형법이나 그 밖의 법령에 따른 벌칙을 적용하는 경우 공무원으로 간주)	· 공무원
임금	· 경비업체별 상이 (최저임금제 적용)	· 호봉제(경찰청장 매년 고시)	· 호봉제
고용형태	· 간접고용	· 직접고용	· 공개 및 경력채용
제복착용	· 제복착용	· 근무 중 제복착용	· 근무시간 중 복식착용
무기휴대	· 무기휴대 가능(권총·소총)	· 무기휴대 가능(권총·소총)	· 무기휴대권한 없음
장비	· 단봉, 분사기, 안전방패 등	· 경찰봉, 분사기, 포승	· 별도장비휴대 없음
교육	· 신입	· 76시간(2주)	· 법정교육시간 없음
	· 직무	· 월4시간	· 소속기관별 자체교육

1. 국가중요시설 방호인력 개편 방안

국가중요시설에서 방호직무를 수행하는 특수경비원의 직접고용을 위한 방식으로 ①특수경비원을 직접 고용하는 형태, ②공단 설립을 통해 직접 고용하는 형태, ③방호관(공무원)으로 신규 채용하는 형태, ④자체경비원으로 직접 고용하는 형태, ⑤청원경찰로 직접 고용하는 형태로 구분하여 살펴보도록 한다.

1) 특수경비원을 직접 고용하는 형태

경비업체 소속 특수경비원을 국가중요시설의 관리주체가 직접 고용하는 방식을

고려할 수 있다. 하지만 경비업법상의 특수경비업무는 동법 제4조에 따라 특수경비업의 허가를 받은 ‘법인’만이 영위할 수 있도록 규정되어 있다. 현행 경비업법의 입법 취지, 경비업의 영리성 등을 고려할 때 국가나 지자체는 경비업의 허가를 받을 수 있는 법인에 해당되지 않는 것으로 해석된다.

〈표 3〉 공공부문 경비원 규모

(단위: 명, %)

구분	총계	소계		중앙행정		자치단체		공공기관		지방공기업		교육기관	
		용역	파견	용역	파견	용역	파견	용역	파견	용역	파견	용역	파견
경비원	24,384 (20.2)	24,363 (100)	21 (100)	1,484 (6.0)	0	575 (2.4)	0	13,793 (56.6)	8 (38.1)	455 (1.9)	0	8,056 (33.1)	13 (61.9)

* 출처 : '16년 공공부문 비정규직 실태조사(고용노동부)

구체적으로 경비업법 제2조에서 경비업은 경비업무 전부 또는 일부를 도급받아 행하는 영업으로 정의하고 있다는 점, 동법 제3조에서는 경비업은 법인이 아니면 이를 영위할 수 없도록 규정하고 있다는 점 등을 고려할 때, 국가나 지자체가 도급을 받아 영업행위를 하는 것은 경비업법의 입법배경 및 목적에 부합되지 않다고 본다. 즉 국가, 지자체는 법인격을 가지고 있으나, 동법 제4조의 법인의 범위에는 해당하지 않는다고 해석하는 것이 타당하다. 그럼에도 불구하고 이들을 경비업법이 적용되는 특수경비원으로 직접 고용하는 전환방식을 추진하려는 경우에는 경비업법의 개정이 선행되어야 할 필요가 있다. 하지만 실제 법 개정에 상당한 기간이 소요되고 개정 가능성 또한 매우 불투명하다는 점을 고려할 때, 이러한 전환방식의 직접 고용 실현 가능성은 매우 희박하다고 본다.

2) 공단 설립을 통해 직접 고용하는 형태

국가중요시설 관리주체가 방호·보안업무 전담수행을 위한 공단(公團)³⁾을 설립하여 경비업법에 따른 경비업의 허가를 받아 특수경비원을 직접 고용하는 방식이다. 이는 새롭게 설립된 공단과 국가중요시설 관리주체간의 위탁 또는 도급계약을 통해 특수경비원을 직접고용 하는 방식으로 고도의 정책적 판단을 필요로 한다. 공단설립의 경우 자체 채용규정에 따라 특수경비원을 직접고용하게 되어 현재 근무하고 있는

3) 국가중요시설의 방호직무 전담수행을 위한 공단을 설립하여 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관, 교육기관 등의 경비인력을 흡수하여 활용하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.

특수경비원 대부분의 직접고용 전환이 가능할 뿐만 아니라 공단 소속으로 전환된 특수경비원은 무기휴대·사용 등 경비업법상의 권한을 그대로 활용할 수 있다는 장점이 있다. 다만, 공단설립을 위해서는 법률상 근거 마련(법률제정), 공단설립 타당성 검토와 아울러 설립추진단 구성, 이사회 구성, 정관작성, 조직구성, 내규마련 등을 위한 상당한 기간이 소요될 것으로 본다.

3) 방호관(공무원)으로 신규 채용하는 형태

경비업체 소속의 특수경비원을 공무원 신분을 가진 방호관으로 전환 채용하기 위한 정원을 미리 확보하고, 소정의 채용절차⁴⁾를 거쳐 직접 고용하는 방식이다. 방호관은 공무원 신분으로 경비업체 소속 경비원과 달리 소속감책임감이 높으며, 안정적이고 일원화된 지휘체계에서 직무수행이 가능하여 국가중요시설 방호체계 강화에 이바지할 수 있다는 장점이 있다.⁵⁾

하지만, 방호관의 직무수행을 위한 권한규정이 없다는 점에서 방호업무의 효율적인 직무수행을 위한 법적 근거를 우선 마련할 필요가 있다. 한편 공무원 채용의 경우에는 원칙적으로 공개경쟁채용 방식으로 이루어지기 때문에 많은 인원이 채용과정에서 탈락할 가능성이 매우 높다는 점을 고민할 필요가 있다. 또한 특수경비원 직접 고용 전환 과정에서 다른 직종인 청소, 시설 등 분야 종사자의 법적 지위(신분·보수 등) 차이 등 형평성 문제도 고려할 필요가 있을 것이다.

4) 국가직 방호직렬공무원 채용 공통요건은 「국가공무원법」 제33조의 결격사유 및 동법 제74조 정년(60세)에 해당하지 않으며, 「공무원임용시험령」 등 관계법령에 의하여 응시자격을 정지당하지 않은 18세 이상인 자로서 우대요건은 방호·경비 관련분야 근무 경력자, 경비지도사(일반) 자격증 소지자, 대한체육회 가맹단체 발급 공인무도단증 소지자(태권도, 유도 등), 사무관리분야 국가기술자격증(컴퓨터활용능력 1·2급, 워드프로세서) 소지자, 한국사능력시험(국가사편찬위원회 주관시험) 일정등급 보유자를 경력채용하고 있다.

5) 특수경비원을 방호관으로 신규 채용시 탈락을 최소화하기 위해 비다수인 대상 경력경쟁채용이 가능한지 여부에 대한 검토가 필요하다. 「국가공무원법」 제28조제1항에 따라 공무원은 공개경쟁 채용시험을 원칙으로 하고 있으나, 예외적으로 동법 제28조제2항에 따라 경력 등 응시요건을 정하여 같은 사유에 해당하는 경우 다수인 대상 경쟁방법 채용이 가능하다. 다만, 동법 제28조제2항 제1호, 제3호, 제4호, 제5호, 제7호, 제11호의 어느 하나에 해당하는 경우 중 다수인을 대상으로 시험을 실시하는 것이 적당하지 아니하여 국회규칙, 대통령령으로 정하는 경우에는 비다수인을 대상으로 채용이 가능하다(국가공무원법 제28조제2항 제1호, 제3호, 제4호, 제5호, 제7호, 제11호). 하지만 방호직렬은 「국가공무원법」 제28조제2항제6호의 특수한 직무분야에 해당되어, 비다수인을 대상으로 하는 채용의 범위에 포함되지 않는다(국가공무원 임용시험 및 실무수습 업무처리지침, 2016.6.) 따라서, 다수인을 대상으로 「공무원임용 시험령」 제47조제2항(시험의 공고)의 규정에 따라 시험공고를 하여 경쟁의 방법으로 채용할 필요가 있다(공개경쟁 채용시험으로 결원을 보충하기 곤란한 특수한 직무분야·환경 또는 섬, 외딴 곳 등 특수한 지역에 근무할 자를 임용하는 경우).

4) 자체(직영) 경비원으로 직접 고용하는 형태

경비업체 소속 경비원을 국가중요시설 관리주체와의 '개별 근로계약'을 통해 자체(직영) 경비원으로 직접 고용하는 방식이다. 즉, 경비업체와의 경비도급계약을 매개로 하지 않은 전환 방식이라고 할 수 있다. 하지만 국가중요시설 관리주체와 경비업체의 도급계약 존속기한을 고려하여, 고용형태를 단계적으로 전환 추진할 필요가 있다. 이러한 형태의 고용전환 방식의 가장 큰 문제점은 경비업법에서 규정하고 있는 특수경비원의 무기휴대사용 등 권한행사 불가로 국가중요시설 방호체계 약화를 초래할 수 있다는 것이다. 이처럼 현 국가중요시설의 주된 방호인력인 특수경비원을 직접고용 방식인 자체(직영) 경비원으로 전환하는 경우, 현행 경비업법에서 특수경비원에게 부여하고 있는 직무권한을 자동 상실함으로써 종국적으로는 청사방호체계 약화로 귀결될 가능성이 매우 높다. 이에 대한 입법적 대안으로 국가중요시설에서 방호직무를 수행하는 자체경비원의 직무권한을 확보하기 위한 법률제정을 통해 국가중요시설 방호체계를 안정적으로 유지하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다. 구체적으로 경비업체 소속 특수경비원을 자체(직영) 경비원으로 직접고용 하는 경우 발생할 수 있는 문제점으로 직무권한 부재, 쟁의행위 등 노동기본권 보장에 따른 국가중요시설 방호체계 약화 가능성에 대해 살펴보고자 한다.

첫째, 국가중요시설 관리주체가 직접 고용하는 자체경비원은 무기계약근로자 신분으로 청원경찰이나 특수경비원과는 달리 인원 및 차량출입관리, 검문검색 등을 행할 수 있는 법률상의 권한이 없다는 점이다. 인원·차량 출입을 제한하거나 그 밖에 국가중요시설의 안정적인 유지를 위하여 필요한 조치를 할 수 있는 법률상의 수권규정 마련이 요청되는 부분이다. 자체경비원은 일반사인의 지위에서 호신장비(가스분사기 등)를 소지할 수 있으나, 청원경찰이나 특수경비원과 같이 무기(소총/권총)를 휴대·사용할 수 있는 법률상의 권한이 없으므로, 법률제정 시 다음과 같은 규정을 명문화할 필요가 있다. 국가중요시설에서 방호직무를 수행하는 방호인력은 국가중요시설의 효율적인 보안업무의 수행을 위하여 무기를 사용하지 아니하고는 다른 수단이 없다고 인정되는 때에는 필요한 한도 안에서 무기를 사용할 수 있도록 하는 수권규정이 필요하다. 구체적으로 국가중요시설 방호직무 수행자의 지정 및 범위, 무기휴대 및 종류, 사용기준 및 안전검사의 기준 등에 관하여 필요한 사항은 하위법령(대통령령)으로 위임할 필요가 있다.

〈표 4〉 자체경비원·특수경비원의 법적지위 및 직무권한 등 비교

	자체경비원(직접고용)	특수경비원(간접고용)
법적지위	· 법외(法外) 경비원(경비업법 적용 X)	· 경비업법의 적용을 받는 경비원
직무권한	· 법적 권한 없음(검문·검색 등 권한 無) · 예외적으로, 정당방위·긴급피난 등 위법성조각사유에 해당하는 경우에 한하여 유효력 행사 가능	· 국가중요시설의 경비, 도난·화재 그 밖의 위험 발생을 방지하는 업무(시설주의 관리권 범위 내)
의무부담	· 의무부담 규정 없음	· 명령복종 의무, 경비구역이탈금지 의무, 쟁의행위금지 등 의무 부담
무기장비	· 무기/장비 휴대 및 사용권한 없음	· 무기휴대·사용가능(권총/소총), 장비사용(경적, 단봉, 분사기 등)
출입통제	· 검문/검색 등 출입통제 권한 없음	· 경비 및 도난·화재 그 밖의 위험발생을 방지하는 업무
임면권자	· 사용자	· 특수경비업자
고용형태	· 직접고용(개별적 근로계약체결)	· 간접고용(경비업체 소속)
임금	· 호봉제 또는 직무급제	· 최저임금제 적용
노동기본권	· 근로3권 보장	· 쟁의행위금지(단결권·교섭권 보장)
관리감독	· 사용자(국가중요시설 관리주체)	· 경찰청장/지방경찰청장/관할경찰서장
제복착용	· 법정의무 없음	· 제복의무착용
교육훈련	· 법정의무 없음	· 신입교육(88시간)/직무교육(월6시간)

둘째, 자체경비원(무기계약직) 전환으로 인한 근로3권 보장과 더 나아가 쟁의행위로 이어지는 노동기본권 행사로 국가중요시설 방호체계 약화 우려가 있다는 점이다. 노동기본권(근로3권) 보장으로 임금 등 처우개선 요구를 위한 자체경비원의 집단행위 발생 가능성이 매우 높다는 점이다(이승길, 2010). 이를 고려하여, 국가중요시설에서 방호직무를 수행하는 방호인력의 복무에 관하여는 방호직무의 공공성과 특수한 성격을 고려하여 「국가공무원법」 제66조제1호(집단행위의 금지)를 준용하여 국가중요시설 방호체계의 안정적인 유지를 도모할 필요가 있으며, 방호인력이 동법상의 집단행위금지의무를 위반할 경우 벌칙규정을 마련하여 의무이행을 확보할 필요가 있다(문무기, 2010).

전술하였듯이, 현 국가중요시설의 주된 방호인력인 특수경비원을 직접고용 방식인 자체경비원으로 전환하는 경우 경비업법에서 특수경비원에게 부여하고 있는 직무권한을 모두 상실함으로써 종국적으로는 국가중요시설 방호체계 약화로 귀결될 가능성이 매우 높다. 또한 현행 「통합방위법」에 따른 관계기관의 국가중요시설 방호

체계 약화에 대한 우려표명과 이에 대한 문제제기 가능성도 있을 것이다. 그리고 특수경비원을 자체경비원(직접고용)으로 전환함에 따라 발생할 수 있는 노동쟁의 발생 가능성, 다시 말해 비정규직의 정규직화라는 정책기조 반영에만 지나치게 치중하는 경우 이들의 단체행동권 행사에 따른 국가중요시설 방호체계 약화 초래에 대해 심각하게 고민할 필요가 있을 것이다.

5) 청원경찰로 전환하는 직접고용 형태

현 경비업체 소속 특수경비원을 별도의 채용절차를 거쳐 청원경찰로 직접 고용하는 방식이다. 청원경찰은 원칙적으로 일반근로자의 법적 지위를 가지며, 복무에 대해서는 「국가공무원법」 등 관계법령을 준용하고, 청원경찰법 제9조의4에 따라 쟁의 행위와 같은 노동기본권이 제한되고 있다(이성용, 2006).⁶⁾ 현재는 청원경찰법상 ‘청원경찰 결격사유 및 임용자격’만을 규정하고 있을 뿐 채용시험 관련해서는 법령상 특별한 규정이 없어, 청원주인 국가중요시설 관리주체별로 상이한 형태로 채용이 이루어지고 있다(김영식·이성용, 2017). 특수경비원을 청원경찰로 채용하는 방식에 있어서는 임금 등 인건비 상승에 따른 예산증가, 청원주에 대한 과태료 부과 등 관리부담과 공무원과 경찰의 보수체계 차이로 인한 보수계산, 복무관리 등에 부담이 커진다는 단점이 있다. 다만, 일부 공공기관은 최저부담기준액만을 정하고 있어 국가기관 또는 지자체에 비해 예산상 부담이 적다는 차이점이 있다.

〈표 5〉 시설 및 인원현황

구분	계	국가기관	지방자치단체	공공기관 민간기업 등
시설	1,734개소	367개소	959개소	408개소
인원	12,226명	2,185명	6,752명	3,289명

출처 : 경찰청(17.1.26. 일 기준)

구체적으로 국가나 지방자치단체에 근무하는 청원경찰의 경우, 각종 수당은 청원

6) 현행 경비업법에 따라 국가중요시설의 방호직무를 수행하는 특수경비원은 파업·태업 그 밖에 경비업무의 정상적인 운영을 저해하는 일체의 쟁의행위(근로3권 가운데 단체행동권만을 제한)를 하여서는 아니 되는 법률상의 의무를 부과하고 있다(경비업법 제15조제3항 및 제28조제4항제2호). 반면, 청원경찰법상 청원경찰의 복무에 관하여는 개정 청원경찰법 제9조의4(쟁의행위 금지)에 따라 청원경찰은 파업, 태업 또는 그 밖에 업무의 정상적인 운영을 방해하는 일체의 쟁의행위를 하여서는 아니 되는 것으로 규정하고 있다.

경찰법에 따른 청원경찰 경비기준액 고시에 따라 지급하고 있으며, 정근수당, 가족수당, 정근수당가산금, 정액급식비, 초과근무수당, 직급보조비, 명절휴가비, 자녀학비 보조수당, 연가보상비, 성과상여금은 재직기간에 따라 경찰공무원 중 순경·경장·경사·경위에 준하고, 그 외의 수당은 자체 예산이 편성된 항목 범위 안에서 지급하고 있다.⁷⁾ 청원경찰의 신분은 1962년 4월 3일 청원경찰법이 제정된 이후 1962년 4월 23일 제정된 청원경찰법시행령(각령 674호) 제8조 규정에 최초로 ‘청원경찰관은 4급 및 5급 국가공무원으로 보한다’로 명시하여 최초 법률제정 시 국가공무원의 신분으로 규정하고 있었다. 하지만 1974년 개정에서 청원경찰에 대하여는 형법 기타 법령에 의한 벌칙의 적용과 법 및 이 영에서는 특히 규정한 경우를 제외하고는 이를 공무원으로 보지 아니하는 것으로 규정하여 청원경찰의 ‘일반근로자’의 성격을 명확히 하고 있다. 특수경비원의 청원경찰 전환은 국가중요시설의 경비 및 방호 등 직무 특수성, 업무의 공공성 등을 고려하여 사회통념이 허용하는 범위 내에서 별도의 채용시험 시행이 요청된다.

〈표 6〉 청원경찰의 법률상 지위 변천 연혁

일 자	관련 청원경찰법 규정 내용
1962. 4. 23.	· 청원경찰법시행령(제정 1962.4.23.) 제8조(신분) 청원경찰관은 4급 및 5급의 국가공무원으로 한다.
1967. 4. 12.	· 청원경찰법시행령(일부개정 1967.4.12.) 제8조(신분) 청원경찰관의 신분은 그 배치된 시설 또는 기관의 경비구역 내에서 경찰관직무집행법에 의한 경찰관의 직무를 행하는 자로 한다.
1974. 5. 14.	· 청원경찰법시행령(전문개정 1974.5.14.) 제19조(청원경찰의 신분) (중략)* 청원경찰에 대하여는 형법 기타 법령에 의한 벌칙의 적용과 법 및 이 영에서 특히 규정한 경우를 제외하고는 이를 공무원으로 보지 아니하며, 그 직무상 불법행위에 대하여는 국가배상법을 적용하지 아니한다.
1980. 5. 8.	· 청원경찰법시행령(일부개정 1980.5.8.) 제19조(청원경찰의 신분) 청원경찰에 대하여는 형법 기타 법령에 의한 벌칙의 적용과 법 및 이 영에서 특히 규정한 경우를 제외하고는 이를 공무원으로 보지 아니한다.

청원경찰 전체 현황은 경찰통계연보를 통해 발표하고 있으나, 세부적인 통계내용은 공개하지 않고 있다. 아래 표에서 알 수 있듯이 청원경찰 고용추세는 고비용에

7) 국가기관 또는 지방자치단체에 근무하는 청원경찰 외의 청원경찰의 수당은 봉급의 최저부담기준액만을 정하고 있고, 이외의 다른 수당은 청원경찰이 배치된 사업장의 취업규칙이나 자체 내규에 따라 지급하고 있다.

따른 국가중요시설 관리주체(청원주)의 고용지양, 인건비 증가(봉급 등 각종수당) 등으로 인해 점진적으로 감소하는 추세를 보이고 있다.

〈표 7〉 연도별 청원경찰 현황

(단위: 명)

연도	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
인원	16,485	15,734	15,326	14,838	14,738	14,117	13,773	13,531	13,320	12,988

출처 : 경찰청

경비업체 소속 특수경비원을 청원경찰로 전환하여 직접 고용하는 방식의 최대 장점은 「경찰관 직무집행법」의 준용으로 경비구역 내에서 경찰관의 직무를 수행(김용근·한승훈, 2015)함으로써 국가중요시설 방호체계 강화에 크게 이바지 할 수 있다는 점이다. 반면, 청원경찰 직접 고용으로 인한 인건비 확보 등 고비용으로 인한 예산부담이 대폭 증가할 수 있다는 우려가 있다.

IV. 결 론

비정규직의 정규직화 정책기조를 반영하기 위해, 국가중요시설의 주된 방호인력인 특수경비원을 직접 고용하는 방식은 경비업법상 국가 또는 지방자치단체는 경비업의 영위 주체가 될 수 없으므로 이러한 방식의 전환 실현 가능성은 매우 희박하다. 그리고 공단설립을 통한 전환방식은 법률상 근거 마련, 공단설립 타당성 검토 및 설립추진단 구성, 이사회 구성 등을 위한 상당한 기간이 소요됨에 따라 비정규직의 정규직화 정책반영 속도가 늦어진다는 문제점이 있다. 특히 공단으로 전환하여 직접 고용하는 방식은 고용안정, 전환의 용이성 등 긍정적인 면이 있다. 다만, 이들의 직무권한 확보를 위한 법률 제정, 관리인력의 확대 등을 고려할 필요가 있다. 방호관(공무원)으로 전환하는 방식은 원칙적으로 공개경쟁채용 방식으로 이루어지기 때문에 실제 많은 인원이 채용절차에서 탈락할 가능성이 매우 높다. 방호관으로 전환하여 직접 고용하는 방식은 공무원 신분으로 양질의 일자리 창출이라는 점에서 매우 긍정적이다. 다만, 예산급등, 다수인원 탈락자 발생, 직무상 권한부재 등의 문제점을 고려할 필요가 있다. 자체경비원으로 전환하여 직접 고용하는 방식은 경비원들의 이직의

도 감소를 통한 고용안정, 청원경찰 전환에 비해 예산절감 등의 장점이 있다(이석만·이주락, 2017). 하지만, 경비업법에 따른 특수경비원의 직무권한 상실로 국가중요시설의 방호체계 약화를 초래할 수 있다는 문제점이 있다.

〈표 8〉 정규직 전환 용이성 비교

	방호관	청원경찰	공단(특경)	자체경비원
제도용이성	권한관련 법률제정 필요	현 제도 가능	공단설립 법률제정 필요	현 제도 가능
전환용이성	원칙적 공개경쟁채용	비다수 경력경쟁 가능	대부분 채용 가능	대부분 채용 가능
방호·보안	법률상 권한 미흡	불심검문 등 가능	무기소지·사용 가능	법률상 권한 미흡
소요예산	현 특경 예산의 약 1.4배	현 특경 예산의 약 1.5배	현 예산+공단 운영 예산	현 특경 예산 수준
지휘체계	일원화 (방호관)	이원화 (방호관+청경)	이원화 (방호관+특경)	이원화 (방호관+경비원)

마지막으로 청원경찰로 전환하여 직접 고용하는 방식은 특수경비원에 대한 양질의 일자리 창출에 매우 긍정적인 면이 있다. 다만, 시설통신 등 여러 공무직과의 형평성, 특수경비원을 대상으로 하는 제한경쟁채용 실시에 따른 채용절차상의 논란 가능성이 있다. 이처럼 청원경찰로 전환하여 직접 고용하는 방식은 정년보장, 「공무원수당 등에 관한 규정」 준용으로 인한 각종 수당지급 등에 따른 예산부담, 복무관리 필요성 증가, 공무원연금 적용 등을 감안할 필요가 있을 것이다. ‘채용방법, 탈락자 발생 측면’에서는 공개경쟁채용 또는 경력경쟁채용방식 검토가 가능하나, 공개경쟁채용을 실시할 경우 매우 많은 탈락자 발생 우려가 있다. 그리고 ‘예산·탈락자 측면’에서는 방호관·청경의 경우 예산 급등(1.4~5배) 및 다수 탈락자 발생 가능, 공단의 경우 예산 소폭 상승 및 소수 탈락자 발생으로 비교 우위를 점할 수 있다. 현 정부의 비정규직의 정규직화 정책기조 반영을 위해, 국가중요시설에서 방호직무를 수행하고 있는 경비업체 소속 특수경비원을 직접고용으로 전환하는 방식은 각 국가중요시설의 방호환경, 방호인력운영 특성 등 여러 사정을 고려하여 추진할 필요가 있다. 그리고 무엇보다도 특수경비원의 정규직화 진행과정에서는 전환대상자인 특수경비원, 이해관계자들의 다양한 의견수렴이 반드시 선행될 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 경찰청 (2015). 청원경찰 채용제도 개선 계획(안).
- 경찰청 (2016). 2015 경찰통계연보
- 경찰청 (2017). 청원경찰 FAQ 모음집.
- 경찰청 (2018). 2018 경찰백서.
- 고용노동부 (2016). 공공부문 비정규직 실태조사.
- 공배완 (2010). 민간경비의 직무에 관한 청원경찰법상 제도와 경비업법상 특수경비제도 비교 연구. *법학연구*, 38, 325-347.
- 관계부처합동. 보도자료, 2017.7.20.
- 국민권익위원회 (2015). 청원경찰 채용·복무관리의 합리성 제고 방안.
- 김영식, 이성용 (2017). 청원경찰 채용제도의 입법적 개선방안에 관한 연구. *경찰법연구* 15(1), 107-130.
- 김용근, 한승훈 (2015). 청원경찰의 「경찰관 직무집행법」 수행에 관한 고찰. *인문사회*21, 6(3), 199-222.
- 문무기 (2010). 특별한 신분을 가진 근로자의 노동기본권. *노동판례리뷰*, 6, 256-282.
- 이석만, 이주락 (2017). 카지노 시큐리티 종사원의 직무만족이 조직몰입 및 이직의도에 미치는 영향. *한국경호경비학회지*, 53, 161-187.
- 이성용 (2006). 고권적 권한수탁을 통한 사인의 치안활동. *경찰학연구*, 6(3), 104-124.
- 이승길 (2010). 특수경비원의 쟁의행위 금지에 관한 연구. *노동법논총*, 18, 253-295.
- 정영훈 (2017). 직접고용원칙의 헌법적 근거에 관한 고찰. *법학연구*, 20(1), 237-268.
- 정홍준, 노성철, 김정훈 (2018). 공공부문 민간위탁의 직접고용과 고용관계 성과. *노동정책연구*, 18(3), 107-137.
- 조성구, 이주락 (2011). 법원경비관리대의 개선과제에 대한 질적 연구. *한국사회안전학회지*, 7(1), 137-160.
- 최연준 (2017). 국가중요시설의 물리보안 수준과 보안정책 준수여부가 보안성과에 미치는 영향. 경기대학교 박사학위논문.

【Abstract】

**A Study on the Reorganization of the National
Critical Facilities Protection Personnel System
in Accordance with the Changes in the
Government Policy of the Temporary Position
into Permanent Position**

Shin, Hyeong-Seok

In order to reflect the Changes in this government's policy of making Temporary Position employees into the Public sector permanent, special security guards from Private Security firms in the National Critical Facilities protection Position are moving forward transformation to Permanent Position. Especially, the organization of the protection personnel of the National Government Buildings designated as the National Critical Facilities is comprised of various types of security personnels, protective officer, special security guards from Private Security firms, Private police guards, police officers and these types of security personnels protect for the Government Buildings. Recently, The Government Security planning division is discussing various types of transformation, Special Security guards are employed directly by the Government in order to convert them into Permanent position, Special Security guards are employed directly through a establishment of Public Security corporation, protective officers are hired by the Government, Self-guards are hired directly by the Government, Private police guards are employed directly by the Government. In order to reflect the Changes the Government policy of making Temporary position employees into the Permanent, the Special Security Guards from Private Security Firms in the National Critical Facility's protection environment, protective personnels operation characteristic under various circumstances. Especially, in the process of making Special Security Guards to Permanent position, it is necessary to take precedence over the various opinions of Special Security Guards and stakeholder.

Keywords: The National Critical Facilities, Private Police Guards,
Self-guards, Protective Officer, Public Security Corporation