





## 정부청사의 효율적 방호·보안관리를 위한 법령체계 정비방안에 대한 소고

신형석\*

### 〈요 약〉

행정안전부장관의 ‘정부청사 보안관리’라는 권한행사는 조직법(정부조직법)만으로는 불충분하며, 이를 규율하기 위해서는 구체적인 내용과 한계를 설정하는 작용법(개별법)을 제정할 필요가 있다. 정부청사의 방호·보안 관련규정을 포함하고 있는 현행 「정부청사관리규정」(대통령령)은 법률상의 근거가 없는 법규명령으로 현 헌법체계와 부합되지 아니하며 그 법규성에 의문이 제기된다. 동 규정은 청사의 수급 및 관리, 청사의 취득 및 처분, 청사의 시설관리 등에 한정하여 규율하는 경우에는 공물관리법의 성격을 가진다고 할 수 있다. 그러나 동 규정은 ‘청사의 출입제한 및 통제’ 등 시설보안 및 질서유지와 같은 행정청의 고권적 행위를 포함하고 있어 공물경찰법의 성격도 아울러 가지고 있다.

이에 대한 입법개선 방안으로 청사의 수급·배정 등을 규율하고 있는 「정부청사관리규정」은 그대로 유지하되, 청사의 출입관리 등 행정주체의 고권적 행위를 규정하고 있는 방호·보안관리와 관련된 조문은 법률로 상향 조정할 필요가 있다. 또한 정부청사 방호직무 수행자인 방호관(일반직공무원)의 법률상 권한 부재로 현장 방호직무 수행 간 대응력 확보에 한계가 있어 근거법 명시를 통한 방호인력의 직무권한 확보가 요청된다. 정부청사 방호·보안 관련 법률의 주요내용은 출입자의 행위제한, 방호인력의 직무권한 및 의무, 무기의 사용, 방호인력에 대한 교육·훈련, 벌칙 등과 같이 국민의 권리제한과 의무부담과 관계되는 법률유보사항은 개별법에 반드시 포함될 필요가 있다.

**주제어** : 공물관리, 방호보안, 정부청사, 질서유지, 출입관리

\* 행정안전부 정부청사관리본부 청사보안기획과 행정사무관(법학박사)

목 차
I. 서 론 II. 정부청사 방호·보안 법령체계 문제점 III. 정부청사 방호·보안 법제 주요쟁점 및 개선방안 IV. 결 론

## I. 서 론

공항·항만·원자력발전소 등 관계법령에 따라 국가중요시설 및 국가보안시설로 지정·관리되고 있는 주요시설에서는 고도로 전문화된 보안인력, 과학화보안장비를 활용한 인원·차량출입통제시스템이 체계적으로 운용되고 있다(정태황, 2011). 이러한 보안시스템을 운용하기 위한 법·제도적 장치로 「항공보안법」, 「국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률」, 「원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법」 등 개별법에서는 시설 내 불법행위 방지 및 보안을 확보하기 위한 기준·절차·의무사항, 물리적 방호체계 수립 등 방호·보안관리에 관한 사항을 규정하고 있다. 하지만 이와 달리 다수 국가기관 및 공공기관이 입주해 있는 정부청사는 위와 같은 주요시설의 보안수준에는 미치지 못하고 있는 실정이다. 2016년 3월 정부서울청사에서 발생한 「공시생사건」<sup>1)</sup> 등과 같은 출입보안사고는 여론의 뭇매를 맞은 정부청사의 보안 취약성을 노출한 대표적인 사건으로 청사방호체계 강화를 위한 법·제도적 개선 필요성이 강하게 요청되었다.

현재 정부청사 방호·보안관리에 관한 법률상의 근거는 국회가 제정한 형식적 의미의 법률이 아닌 「정부청사관리규정」(대통령령)에 근거를 두고 있으나 이는 국민의

1) 대학생 ○○○가 2016년 3월 국가중요(보안)시설인 정부서울청사에 소재한 인사혁신처 사무실에 무단 침입하여 지역인재7급 공무원 시험성적을 조작하였다가 발각되어 기소된 사건.

권리제한과 의무를 부과하기 위한 근거법으로 적용하기에는 한계가 있다. 이와 달리 국회 및 법원에서는 「국회법」, 「법원조직법」에 방호·보안관리에 관한 법적 근거를 두고 각기 경호기획관, 법원보안관리대를 운용하고 있으나, 행정부는 정부청사의 방호·보안관리에 관한 근거법이 부재한 상황이다(조성구·이주락, 2011). 이러한 이유로 주요행정기관이 다수 입주해 있는 정부청사의 방호체계 확립을 위한 방호·보안 관련 법령정비가 시급히 요청되는 상황이다.

## II. 정부청사 방호·보안 법령체계 문제점

현행 「정부청사관리규정」 제2조에서 “청사”란 ‘국가가 중앙행정기관 및 그 소속 기관의 사무용과 공무원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 건물·부대시설 및 그 대지를 말한다’고 정의하고 있다. 또한 동 규정 제2조의2)에 서는 「정부조직법」에 따른 중앙행정기관 및 국무총리 소속기관에 적용토록 규정하고 있다. ‘정부청사의 관리’에 관한 근거법은 「정부조직법」 제34조에 행정안전부장관은 국무회의의 서무, 법령 및 조약의 공포, 정부조직과 정원, 정부혁신, 전자정부, 개인정보보호, 정부청사의 관리, 지방자치제도 등에 관한 사무를 관장하는 것으로 규정하고 있다. 동법에 따른 정부청사의 관리는 대통령령인 「정부청사관리규정」에서 청사의 수급 및 관리, 청사수급관리계획, 청사의 취득 및 처분, 청사의 시설관리, 청사의 출입관리 등 총11개 조문으로 구성되어 있다. 구체적으로 정부청사의 방호·보안 관련 조문은 제8조의2(청사의 시설관리)<sup>3)</sup>, 제8조의3(청사의 출입관리)<sup>4)</sup>, 제9조의2(방호진단)<sup>5)</sup>의 3

2) 「정부청사관리규정」 제2조의2(적용범위) 이 영은 다음 각 호의 행정기관(그 소속기관을 포함한다. 이하 같다)이 사용하거나 사용하기로 결정한 청사에 적용한다.

1. 「정부조직법」에 따른 중앙행정기관
2. 삭제 <2008. 2. 29.>
3. 국무총리 소속기관

3) 제8조의2(청사의 시설관리) ① 청사관리기관의 장은 청사 관리에 필요한 전자적 시스템을 구축·운영할 수 있다. ② 청사 입주기관은 청사관리기관의 장의 승인 없이 청사 시설을 임의로 개조하거나 변경하는 행위를 해서는 아니 된다.

4) 제8조의3(청사의 출입관리) ① 청사관리기관의 장은 청사관리에 필요한 출입절차 등에 관한 기준을 정하여 운영할 수 있다. ② 청사관리기관의 장은 제항에 따라 운영하는 청사출입절차 등에 관한 기준을 준수하지 아니하는 사람이나 차량 등에 대하여 출입을 제한하거나 그 밖에 청사 방호를 위하여 필요한 조치를 할 수 있다.

5) 제9조의2(방호진단) ① 행정안전부장관은 청사에 대하여 방호진단을 실시할 수 있다. ② 청사관리기

개 조문에 불과하다. 특히 정부청사의 출입관리 관련하여 ‘청사관리기관의 장은 청사관리에 필요한 출입절차 등에 관한 기준을 운영할 수 있고 청사출입절차 등에 관한 기준을 준수하지 아니하는 사람이나 차량 등에 대하여 출입을 제한하거나 그 밖에 청사 방호를 위하여 필요한 조치를 할 수 있다’고 규정하고 있다. 그러나 청사의 출입제한 및 통제는 국민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 고권적(권력적) 행위라고 볼 수 있다. 이러한 조치(행위)는 법규명령이 아닌 국회가 제정한 형식적 의미의 ‘법률’에 규정되어야 할 법률유보사항이라고 할 수 있다. 전술하였듯이 현행 「정부청사관리규정」은 「정부조직법」에 따른 정부청사의 관리에 관한 전반적인 사항을 규정하고 있으나 법률이 아닌 대통령령으로 정립되어 있다는 점에서 행정안전부 장관의 ‘정부청사의 관리’라는 사무관장(事務管掌) 범위를 확인하는 정도에 그친다고 볼 수 있다. 나아가 방호·보안관리에 관한 규정 또한 구체적이지 못하다는 문제점을 노출하고 있다.

### Ⅲ. 정부청사 방호·보안 법제 주요쟁점 및 개선방안

정부청사 방호·보안 법제 개선방안으로 다음과 같은 두 가지 방식을 고려할 필요가 있다. 첫째, 현행 「정부청사관리규정」을 개정하는 방안 둘째, 개별법을 제정하는 방안이 그것이다. 그러나 현행 「정부청사관리규정」을 개정하는 방안은 위에서 언급하였듯이 동 규정은 근거법이 없는 법규명령으로 국민의 권리와 의무를 제한하는 본질적인 사항을 규율할 수 없다는 입법상의 한계가 있다. 결국 정부청사 방호·보안 법제 개선방식은 행정작용법인 개별법 제정을 통해 규율하는 것이 타당하다고 본다. 아래에서는 정부청사 방호·보안관리를 위한 개별법(행정작용법) 제정 마련 필요성, 법원 및 국회 방호·보안 관련 법령체계를 살펴보고, 현행 「정부청사관리규정」의 헌법체계 정합성 확보 등을 위한 정부청사 방호·보안 법령체계 개선방안을 제시하고자 한다.

---

관의 장은 제함에 따른 방호진단 결과 개선이 필요한 사항에 대해서는 보완하여야 한다. ③ 제함에 따른 방호진단의 대상, 내용 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다.

## 1. 개별법(행정작용법) 마련 필요성

「정부조직법」 제32조에 따른 행정안전부장관의 ‘정부청사의 관리’라는 관장사무 규정에 근거하여 정부청사 방호·보안에 관한 법률을 제정할 필요가 있다. 행정안전부장관이 동법에 따른 정부청사의 관리라는 기능을 정상적으로 수행하고 국가행정 사무의 체계적이고 능률적인 추진을 위해서는 국가행정기관의 설치·조직과 직무범 위의 대강을 정하고 있는 「정부조직법」 상의 권한규정 뿐만 아니라 실제 행정작용을 가능케 하는 개별법(행정작용법) 제정이 요청된다.

### 1) 정부청사 방호·보안수준 유지

현행 「정부청사관리규정」 제8조의3에 따르면 ‘청사출입절차 등에 관한 기준을 준수하지 아니하는 사람이나 차량 등에 대하여 출입을 제한하거나 그 밖에 청사방호를 위하여 필요한 조치를 할 수 있다’는 규정을 두고 있다. 특히, 동 조문은 ‘~ 그 밖에 필요한 조치를 할 수 있다.’ 라는 추상적·불확정 개념을 사용하고 있어 조치(행위)의 구체적인 절차 및 방법에 대하여는 규율공백 상태이다. 정부청사의 방호수준을 유지하기 위해서는 다른 사람의 생명과 신체, 그리고 재산에 위해를 주거나 주려는 경우, 그 밖에 청사 내 질서를 문란하게 하는 행위를 하거나 하려는 경우 등에는 이를 제지하기 위해 신체적인 유형력(有形力)을 행사하거나 호신장비 등을 사용할 수 있는 직무권한 보유가 필수적이다(최연준·이주락, 2018). 아울러 정부청사는 집회 및 시위가 빈번히 발생한다는 점을 고려하여 정부청사 방호인력에게 질서유지 권한을 부여할 필요가 있다.

### 2) 정부청사의 적용범위

“청사”(廳舍)의 개념으로 넓은 의미의 청사와 좁은 의미의 청사로 구분할 수 있다. 전자는 행정기관의 직접적인 업무수행을 위해 사용되는 좁은 의미의 청사와 행정기관의 장 등 행정기관 종사자의 거주를 위해 사용되는 관사를 모두 포함하는 개념으로 사용된다. 반면 후자는 행정기관의 직접적인 업무수행을 위해 사용되는 청사에 국한하는 개념으로 구분된다.<sup>6)</sup> 정부청사의 적용범위는 크게 세가지로 나누어 볼 수 있는데 첫째, 정부조직법에 따른 중앙행정기관, 둘째, 정부조직법에 따른 중앙행정기

6) 정부청사의 효율적 수급·배정, 관리체계 구축, 행정안전부, 2009, 1면.

관 및 국무총리 소속기관, 셋째, 국가기관 전체로 나누어 볼 수 있다. 정부청사의 적용범위를 국가기관 전체로 했을 경우에는 현실적으로 시설의 수가 너무 방대하고 국가기관 간의 방호·보안수준이 상이할 것이므로, 현행 「정부청사관리규정」에서 정하고 있는 「정부조직법」에 따른 중앙행정기관과 국무총리 소속기관으로 범위를 한정하는 것이 합리적일 것이다. 고려컨대, 정부청사 방호·보안에 관한 법률을 제정하는 경우에는 행정기관의 직접적인 업무수행을 위해 사용되는 청사로 국한하는 것이 타당하다고 본다.

## 2. 법원 및 국회 방호·보안 관련 법령체계

### 1) 법원

「법원조직법」은 헌법에 따라 사법권을 행사하는 법원의 조직을 정함을 목적으로 하고 있다(제1조). 동법 제55조의2<sup>7)</sup>에서는 대법원과 각급 법원에 법원보안관리대를 두며, 그 설치와 조직 및 분장사무에 관한 사항은 대법원규칙으로 정하도록 위임하고 있다. 현 시점의 법원보안관리대는 「법원조직법」 일부개정(2005.12.23.)에서 법원 경비관리대라는 명칭으로 신설되어 법정의 존엄과 질서유지 및 법원청사의 방호를 위하여 대법원과 각급 법원에 설치토록 하여 현재까지 이르고 있다. 동법 일부개정(2005.12.23.) 이유에서 ‘대법원과 각급 법원에 법원경비관리대를 두어 법원청사 내에 있는 사람이 다른 사람의 생명·신체·재산 등에 위해를 가하거나 가하려고 하는 때에는 이를 제지하기 위하여 신체적인 유형력을 행사하거나 보안장비를 사용할 수 있다

7) 「법원조직법」 제55조의2(법원보안관리대) ① 법정의 존엄과 질서유지 및 법원청사의 방호를 위하여 대법원과 각급 법원에 법원보안관리대를 두며, 그 설치와 조직 및 분장사무에 관한 사항은 대법원규칙으로 정한다.

② 법원보안관리대의 대원은 법원청사 내에 있는 사람이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 제지하기 위하여 신체적인 유형력(有形力)을 행사하거나 경비봉, 가스분사기 등 보안장비를 사용할 수 있다. 이 경우 유형력의 행사 등은 필요한 최소한도에 그쳐야 한다.

1. 다른 사람의 생명, 신체, 재산 등에 위해(危害)를 주거나 주려고 하는 경우

2. 법정의 존엄과 질서를 해치는 행위를 하거나 하려고 하는 경우

3. 법관 또는 법원직원의 정당한 업무를 방해하거나 방해하려고 하는 경우

4. 그 밖에 법원청사 내에서 질서를 문란하게 하는 행위를 하거나 하려고 하는 경우

③ 법원보안관리대의 대원은 흉기나 그 밖의 위험한 물건 또는 법원청사 내의 질서유지에 방해되는 물건을 지니고 있는지 확인하기 위하여 법원청사 출입자를 검색할 수 있다.

④ 제2항에 따른 조치를 할 때에는 미리 그 행위자에게 경고하여야 한다. 다만, 긴급한 상황으로서 경고를 할 만한 시간적 여유가 없는 경우에는 그러하지 아니하다.

록 하고, 흉기 등 위험한 물건 또는 법원청사 내의 질서유지에 방해되는 물건의 소지 여부를 확인하기 위하여 법원청사 출입자를 검색할 수 있도록 하는 등 법정의 존엄과 질서유지 및 법원청사의 방호를 위하여 필요한 사항을 정하려는 것'임을 밝히고 있다. 동법 제55조의2에서 법원보안관리대의 설치와 조직 및 분장사무에 관한 사항은 대법원규칙으로 정하도록 규정하고 있으며, 동조에 따라 「법원보안관리대의 설치, 조직 및 분장사무 등에 관한 규칙」 제2조에서 법원보안관리대는 대법원과 그 소속기관 및 각급 법원(이하 “각급 기관”이라 한다)에 설치하도록 규정하고 있다.

현 법원보안관리대의 조직, 운영, 인사, 임무 등에 관한 구체적인 사항을 규정하고 있는 「법원보안관리대 운영에 관한 예규」(개정 2014.2.13.[행정예규 제994호, 시행 2014.2.17.]) 제8조 내지 제12조에서 정하고 있는 법원보안관리대의 임무규정을 살펴볼 필요가 있다. 동 예규에서는 법원보안관리대원은 ‘청사출입에 대한 조치’로서 질서문란행위 등을 하거나 하려고 하는 청사출입자에 대하여 청사진입을 금지 또는 제한하거나 퇴거시키는 조치 등의 임무를 수행하도록 규정하고 있다(제8조제1항). 또한 ‘법정질서유지활동’으로 법원보안관리대원은 법정 안에서 소리내며 껌을 씹는 행위, 휴대폰 벨소리·옆 사람과 큰 소리로 나누는 대화 등 재판을 방해하는 소음을 발생시키는 행위, 재판에 항의하거나 법관 또는 법원직원에게 욕설을 하는 행위, 부채질을 하는 행위, 신문을 넓게 펼쳐보는 행위, 혐오감을 주는 복장 착용 등을 금지

8) 「법원보안관리대 운영에 관한 예규」 제8조(청사출입에 대한 조치) ① 법원보안관리대원은 청사방호 및 법정질서 유지를 위하여 다음 각 호의 조치를 취하여야 한다.

1. 질서문란행위 등을 하거나 하려고 하는 청사출입자에 대하여 청사진입을 금지 또는 제한하거나 퇴거시키는 행위
  2. 총기, 흉기, 폭발물 또는 위험물, 기타 법정질서유지에 방해가 될 염려가 있는 휴대품을 소지한 청사출입자에 대하여 그 반입을 금지하거나 따로 지정된 보관함에 보관하도록 하는 조치
  3. 질서문란행위 등의 방법으로 재판결과 등에 대하여 항의하거나 농성을 하는 청사출입자에 대하여 청사진입을 금지 또는 제한하거나 퇴거시키는 조치
  4. 공무원증이나 출입증 등을 패용하지 아니한 청사출입자에 대하여 공무원증 등을 패용하도록 하거나 이에 불응하는 경우 청사 진입을 금지 또는 제한하거나 퇴거시키는 조치
  5. 잡상인, 청사배회자, 정당한 이유 없이 법원직원 등에게 면회나 기부를 강요하거나 그 밖에 청사 안의 질서유지에 방해되는 사람에 대하여 청사 밖으로 퇴거시키는 조치
  6. 법원청사에서 유인물, 도화, 전단지 기타 이와 유사한 문서 등을 배포하거나 또는 배포하려고 하는 청사출입자에 대하여 그 배포행위를 금지하거나 청사진입을 금지 또는 제한하거나 퇴거시키는 조치
- ② 법원보안관리대원은 근무시간 이외에는 정당한 사유 없는 자의 청사출입을 통제하여야 하며, 부득이하게 출입하는 경우에는 출입의 사유, 신분증 등을 철저히 조사하여야 하며 출입자의 출입사유와 인적사항을 기록하여야 한다.

할 수 있는 임무규정을 두고 있다(제11조제1항).<sup>9)</sup> 나아가 법원보안관리대원은 질서 문란행위 등을 하는 청사출입자에 대하여 이를 중지하도록 권고하고, 그럼에도 불구하고 질서문란행위 등을 지속하는 경우에는 미리 경고한 후 법원청사 밖으로 강제퇴거 시킬 수 있도록 직무권한을 부여하고 있다(제12조제1항).<sup>10)</sup> 위에서 살펴본바와 같이 법원보안관리대 설치의 법적 근거는 「법원조직법」 제55조의2에서 대법원규칙으로 정하도록 위임하고 있고, 동 위임규정에 근거하여 「법원보안관리대의 설치, 조직 및 분장사무 등에 관한 규칙」에서 법원보안관리대의 설치와 조직 및 분장사무에 관한 구체적인 사항을 정하고 있다.

현행 「법원보안관리대 운영에 관한 예규」(행정예규)에서 법원보안관리대의 조직, 운영, 인사, 임무 등에 관한 구체적인 사항을 규정하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 행정규칙의 성격을 가지는 법원예규로서 전술한 질서문란행위자 등의 ‘청사진입을 금지 또는 제한하거나 퇴거시키는 조치’(제8조), ‘제지 및 제압활동’(제11조) 등과 같은 강제력(유형력) 행사는 정당방위·긴급피난 등 위법성조각사유 해당여부는 별론으로 하더라도, 이 같은 조치(행위)는 국민의 권리와 의무를 제한하는 고권적 행위로 법원예규가 아닌 국회가 제정한 형식적 의미의 법률에 두어야 하는 법률유보사항이라고 할 수 있다. 법원청사의 효율적 방호·보안관리를 위한 법령체계 개선이 필요한 부분이라고 할 수 있다.

## 2) 국회

국회는 질서와 경호에 관한 「국회법」 제143조에서 ‘의장은 회기 중 국회의 질서를

9) 제11조(법정질서유지활동) ① 법원보안관리대원은 법정질서 유지를 위하여 다음 각 호의 사항을 제지하여야 한다.

1. 법정 안에서 소리내며 껌을 씹는 행위, 휴대폰 벨소리·옆 사람과 큰소리로 나누는 대화 등 재판에 방해하는 소음을 발생시키는 행위, 재판에 항의하거나 법관 또는 법원직원에게 욕설을 하는 행위, 부채질을 하는 행위, 신문을 넓게 펼쳐보는 행위, 혐오감을 주는 복장 착용 등
2. 법정 내에서 코를 골며 잠든 행위, 몸을 젖혀 눕는 행위, 기타 정숙하지 못한 행위 등
3. 허가받지 않은 촬영장비의 휴대 및 촬영

법정 안에서 근무하는 법원보안관리대원은 법관을 비롯한 법정 안의 모든 사람이 피해를 입지 아니하도록 최선을 다하여야 하며 가해행위를 신속히 제압하여야 한다.

10) 제12조(질서문란행위 등에 대한 조치) ① 법원보안관리대원은 질서문란행위 등을 하는 청사출입자에 대하여 이를 중지하도록 권고하고, 그럼에도 불구하고 질서문란행위 등을 지속하는 경우에는 미리 경고한 후 법원청사 밖으로 강제퇴거 시킬 수 있다.

② 법원보안관리대원은 질서문란행위 등을 할 염려가 있는 청사출입자를 발견한 경우 즉시 법원보안관리대장에게 보고하고 그 지시에 따라 상당한 범위 내에서 필요한 예방조치를 취하여야 한다.

유지하기 위하여 국회 안에서 경호권을 행사한다고 규정하고 있다. 경호업무는 의장의 지휘를 받아 수행하되, 경위는 회의장 건물 안에서, 국가경찰공무원은 회의장 건물 밖에서 경호하는 것으로 직무수행 장소를 구분하고 있다(동법 제144조제3항). 「국회사무처 직제」 제5조의2에서는 국회의 경호·방호업무의 효율성 제고를 위해 ‘경호기획관<sup>11)</sup>을 신설하여 국회의 경호, 국회의 방청, 국회의사당 참관의 지원 및 안전검색, 출입증의 발급 및 관리, 테러(사이버테러는 제외한다) 예방 및 대응에 관한 사항을 담당하고 있다(최관·김민지, 2017). 국회 경호기획관은 이사관 또는 부이사관으로 보하도록 규정하고 있는 것에 반해 정부청사 방호직렬 공무원의 경우 2015년 방호사무관 직제가 신설되었으나 여전히 국회 경호기획관의 직급체계와는 상당한 차이가 있다.

〈표 1〉 청사방호·보안 관련 법체계 비교

	행정부(정부청사)	법원	국회
관계규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부조직법</li> <li>정부청사관리규정</li> <li>정부청사관리규정 시행규칙</li> <li>청사출입보안지침(훈령) 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>법원조직법</li> <li>법원보안관리대 설치, 조직 및 분장사무 등에 관한 규칙(대법원규칙)</li> <li>법원보안관리대 운영에 관한 예규(행정예규)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국회법</li> <li>국회사무처 직제(국회규칙)</li> <li>국회청사관리규정(국회규정)</li> </ul>
방호인력	<ul style="list-style-type: none"> <li>방호관(국가공무원)</li> <li>청원경찰(공무직)</li> <li>특수경비원(경비업체)</li> <li>청사경비대(지방경찰청)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>법원직원, 법원경위</li> <li>별정직 법원보안관리대원</li> <li>청원경찰, 보안직 공무원</li> <li>사회복무요원 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>경호기획관</li> <li>경위(警衛)</li> <li>방호공무원</li> <li>국가경찰공무원</li> </ul>
임무	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부청사 외곽초소 경비</li> <li>경비구역 내 질서유지 등 방호인력 유형별 상이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「법원조직법」 제55조의2제2항 각 호에 해당하는 행위의 제지 등(이하생략)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국회의 경호</li> </ul>
직무권한	<ul style="list-style-type: none"> <li>보유: 청원경찰, 특수경비원</li> <li>청사경비대(국가경찰)</li> <li>미보유: 방호관(일반직)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>보유</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>보유</li> </ul>

11) 「국회사무처 직제」 제5조의2(경호기획관) ① 경호기획관은 이사관 또는 부이사관으로 보한다.  
 ② 경호기획관은 다음 사항에 관하여 입법차장을 보좌한다.  
 1. 국회의 경호 및 방호  
 2. 국회의 방청  
 3. 국회의사당 참관의 지원 및 안전검색  
 4. 출입증의 발급·관리  
 5. 테러(사이버테러는 제외한다) 예방 및 대응에 관한 사항

국회의 방호·보안관련 법체계에서 주목할 점은 청사출입의 통제, 금지행위, 위반행위에 대한 조치를 규정하고 있는 「국회청사관리규정」은 국회청사의 관리 및 보호에 관하여 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 하고 있다(동 규정 제1조). 동 규정은 청사 또는 청사 안의 물건을 손상하는 행위 등의 금지행위를 열거하고, 이러한 위반행위에 대해서는 청사출입자의 전부 또는 일부에 대하여 청사출입의 제한 및 통제 등의 조치를 할 수 있도록 규정하고 있다(동 규정 제3조). 나아가 청사출입의 제한 및 통제 조치를 받은 자 및 금지행위 위반행위자에 대한 조치로 당해 행위의 중지, 장애의 제거 및 퇴거를 명할 수 있도록 규정하고 있다(동 규정 제6조). 위에서 살펴본 「국회청사관리규정」 역시 「법원보안관리대 운영에 관한 예규」(행정예규)와 마찬가지로 행정규칙의 성격을 가지는 국회규정으로 청사출입의 통제, 금지행위, 위반행위에 대한 조치 등과 같이 국민의 권리와 의무를 제한하는 강제력 행사를 포함한 고권적 행위는 국회가 제정한 형식적 의미의 법률에 규정되어야 하는 법률유보사항이라는 점은 법원의 경우와 동일하다고 볼 수 있다.

### 3. 정부청사 방호·보안 법령체계 개선방안

#### 1) 현행 「정부청사관리규정」의 헌법체계 정합성 확보

정부청사 출입 관련하여 현행 「정부청사관리규정」(대통령령)은 청사관리기관의 장은 청사관리에 필요한 출입절차 등에 관한 기준을 정하여 운영할 수 있도록 하고, 청사출입절차 등에 관한 기준을 준수하지 아니하는 사람이나 차량 등에 대하여 출입을 제한하거나 그 밖에 청사 방호를 위하여 필요한 조치를 할 수 있도록 규정하고 있다(제8조의3 제1항·제2항). 동 규정은 법률에 근거 없는 법규명령으로 그 법규성에 의문이 제기될 뿐만 아니라 현행 헌법체계와 부합되지 않는다는 문제점을 지적할 수 있다. 현행 「헌법」에서 대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있도록 정하고 있다(제75조). 이처럼 「정부청사관리규정」은 법률상의 근거가 없는 대통령령으로 다른 행정기관과의 관계는 물론 국민과의 관계에서 대외적인 구속력을 인정받기에는 한계가 있다.

동 규정은 청사의 수급 및 관리(제3조), 청사수급관리계획(제4조), 청사의 배경요청(제6조), 청사의 취득 및 처분(제7조) 등을 주요내용으로 하고 있다. 이러한 규정들

이 국민의 권리·의무와 직접적인 관계가 없다고 볼 수도 있다. 하지만 동 규정에서 ‘청사관리에 필요한 출입절차 등에 관한 기준을 준수하지 아니하는 사람이나 차량 등에 대한 출입을 제한하거나 그 밖에 청사 방호를 위하여 필요한 조치’를 할 수 있도록 규정하고 있다(제8조의3). 이 같은 행위(조치)는 행정청이 고권적 지위에서 국민에게 강제력을 행사하는 행위 즉, 국민의 권리와 의무를 제한하는 고권적 행위라는 점에서 이는 법규명령이 아닌 국회가 제정한 형식적 의미의 법률에 포함될 사항임에 분명하다. 향후 입법개선을 위해 정부청사 방호·보안을 위한 개별법을 제정할 경우, 현행 「정부청사관리규정」을 폐지하기 보다는 동 규정에서 규정하고 있는 방호·보안 관련규정인 ‘청사의 출입관리’(제8조의3), ‘방호진단’(제9조의2)<sup>12)</sup>을 법률로 상향 규정할 필요가 있다.

## 2) 정부청사 출입관리를 위한 「청사출입보안지침」적용 한계

정부청사의 출입통제에 필요한 기준·방법·절차 등을 정하고 있는 「청사출입보안지침」(행정안전부 훈령)은 시설 내 상행위를 목적으로 출입하는 경우, 기타 시설관리 책임자가 청사의 방호 및 보안에 위해하다고 판단하는 경우 등에는 출입을 제한할 수 있도록 규정하고 있다(제27조).<sup>13)</sup> 또한 시설관리책임자는 물품검색 결과 청사반입물품 중 총포류, 화약류 등 위해물품을 발견한 경우에 이를 즉시 압수하고 소지자에 대하여 청사출입을 제한할 수 있도록 규정하고 있다(제32조제4항). 고려컨대, 훈령(행정규칙)에 근거한 시설관리책임자(행정기관)의 상대방에 대한 출입제한 및 압수와 같은 권력적 행위는 국민의 권리와 의무를 제한하는 행위로 판단된다. 이러한 이유로 행정규칙인 「청사출입보안지침」에 규정하는 것을 지양하고 향후 개별법(근거법) 제정시 법안에 포함되어야 할 법률유보사항이라고 본다.

12) 「정부청사관리규정」 제9조의2(방호진단) ① 행정안전부장관은 청사에 대하여 방호진단을 실시할 수 있다.

② 청사관리기관의 장은 제1항에 따른 방호진단 결과 개선이 필요한 사항에 대해서는 보완하여야 한다.

③ 제1항에 따른 방호진단의 대상, 내용 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다.

13) 「청사출입보안지침」 제27조(출입제한 등) ① 시설관리책임자는 다음 각 호에 해당하는 방문자의 경우에는 출입을 제한하는 등의 조치를 할 수 있다.

1. 상행위를 목적으로 출입하는 경우

2. 해당부서에서 출입제한을 요청한 경우

3. 제30조 제1항에 따른 개인정보 수집 및 이용에 동의하지 않는 경우

4. 기타 시설관리책임자가 청사의 방호 및 보안에 위해하다고 판단하는 경우

### 3) 방호직렬공무원에 대한 직무권한 부여

현재 정부청사 방호인력 구성은 국가공무원 신분을 가진 방호직렬공무원, 민간경비인력인 청원경찰, 특수경비원 등 다원화된 방호인력이 방호직무를 수행하고 있다(김재광, 2019). 방호직렬공무원<sup>14)</sup>은 정부청사 출입자·반입물품에 대한 확인 및 청사 순찰업무 등의 임무를 수행하고 있으나, 일반직공무원으로 법률상 아무런 직무권한을 보유하지 않고 있어 효율적인 청사방호 직무수행에 걸림돌이 되고 있다(신형석, 2018). 이처럼 방호직렬공무원은 직무권한 측면에서 「청원경찰법」상의 청원경찰, 「경비업법」상의 특수경비원과 비교하여 청사방호 직무수행에 있어 열악한 지위에 있다고 볼 수 있다. 청원경찰은 공무원이 아니면서 「청원경찰법」에 따라 「경찰관 직무집행법」<sup>준용<sup>15)</sup></sup>으로 경비구역 내에서 경찰관의 직무를 수행하고 있다(김용근·한승훈, 2015). 하지만 방호직렬공무원은 국가공무원 신분을 보유하면서도 이 같은 직무권한을 보유하지 못하고 있다는 점에서 청원경찰과의 형평성에 문제가 제기될 수 있다. 이러한 문제점을 극복하기 위한 개선방안으로 공무원 신분을 가진 방호직렬 공무원에게도 청원경찰과 마찬가지로 「경찰관 직무집행법」을 준용하여 경비구역 내에서 경찰관의 직무를 수행할 수 있도록 개별법(근거법)에 구체적으로 명시할 필요가 있다.

14) 「정부청사관리본부 방호직렬공무원 운영규정」 제4조(임무) ① 방호공무원의 임무 및 역할은 다음과 같다.

1. 정부청사 출입자·반입물품에 대한 확인 및 청사 순찰
2. 정부청사 방호 및 보안관리 상태 점검
3. 정부청사 차량출입통제 및 주차관리
4. 국무위원 및 정부청사 귀빈 의전
5. 통합상황실 운용 및 관제
6. 집회 및 시위에 대한 상황전파 및 약성민원 등에 대한 대응
7. 기타 정부청사 안전 및 질서유지를 위한 사항

② 소속 부서장은 제1항 각 호에 따른 임무수행에 지장을 초래하지 않는 범위에서 인력운영상황에 따라 방호공무원에게 경비·보안 및 방호 관련 행정지원(내근직) 업무를 부여할 수 있다. 이 때에는 해당 방호공무원의 건강상태, 육아 등 개인사정, 전문성, 본인의 의사 등을 종합적으로 고려하여야 한다.

15) 「청원경찰법」 제3조(청원경찰의 직무) 청원경찰은 제4조제2항에 따라 청원경찰의 배치 결정을 받은 자(이하 "청원주"(講願主)라 한다)와 배치된 기관·시설 또는 사업장 등의 구역을 관할하는 경찰서장의 감독을 받아 그 경비구역만의 경비를 목적으로 필요한 범위에서 「경찰관 직무집행법」에 따른 경찰관의 직무를 수행한다.

#### 4) 정부청사 방호·보안 관련 법률 입법추진 방식

정부청사 방호·보안 관련 법률 제정시 입법추진 방향에 대한 논의로 다음과 같은 검토가 필요하다. 첫째, 정부청사의 수급·배정·관리(보안) 등을 포괄하는 법률을 제정하는 방안 둘째, 정부청사의 방호·보안관리만을 위한 법률을 제정하는 방안이 그것이다. 전자는 청사의 수급·배정·관리에 관한 근거법(모법) 제정으로 법체계 정합성을 확보함으로써 ‘전반적인 정부청사 관리’의 효율성을 증대할 수 있다는 장점이 있다. 다만 정부청사라는 국유재산 관리는 관계부처와 이견이 있는 업무로 부처 간 의견조율이 곤란하다는 문제가 있으며 특히 정부청사 관리영역은 다양한 법령이 연관(주차: 도로교통법, 주차장법, 시·도 조례 등/흡연: 국민건강증진법, 경범죄처벌법, 시·도 조례 등)되어 법률 검토 작업이 복잡하다는 단점이 있다. 아울러 보안관리를 비롯한 청사의 수급·배정·관리가 포함되므로 조문의 수가 크게 증가할 수 있다. 마지막으로 청사의 수급·배정에 관한 사항은 행정부 내 부처 간 업무사항으로 현행 「정부청사관리규정」(대통령령)으로 대국민의 영향이 있는 법률을 제정할 필요성이 크지 않다는 비판이 있을 수 있다.

후자는 정부청사 방호·보안관리만을 위한 법률을 제정하는 방식으로 2016년에 발생한 공시생사건 등 보안사고 이후 청사보안관리의 중요성에 대한 공감대 형성으로 입법시기가 적절하다고 볼 수 있다. 특히 최근의 방호환경변화, 입법제정기간 등을 고려하여 상대적으로 신속한 입법이 가능하고, 청사보안관리에 관한 내용을 중심으로 명문(조문)화 작업이 용이하다는 장점이 있다. 다만 향후 하위법령(대통령령) 별도 제정시 현행 「정부청사관리규정」(대통령령)과의 연계 문제가 발생할 수 있는데, 동 규정에 있는 방호·보안 관련 조문은 법률로 상향조정하고 동 규정은 청사의 수급·배정·관리만을 위한 목적으로 활용하는 것이 바람직 할 것이다. 그리고 정부청사 방호·보안관리만을 위한 법률을 제정하는 입법방식은 조문의 수가 적고, 쟁점이 많지 않은 입법사항으로 입법추진에 유리하다는 장점이 있다.

## IV. 결 론

현행 「정부청사관리규정」이 청사의 수급 및 관리, 청사의 취득 및 처분, 청사의 시설관리 등에 한정하여 규율하는 경우에는 전형적인 공물관리법의 성격을 가진다고 할 수 있다. 그러나 동 규정은 ‘청사의 출입관리’ 등 시설의 방호·보안, 질서유지 등을 규율하는 사항을 포함하고 있으므로 공물경찰법의 성격도 가진다. 이처럼 동 규정은 청사의 수급 및 관리 등과 같은 국민의 권리와 의무와는 직접적인 관계가 없다고 볼 수 있지만 출입제한 및 금지와 같은 행정주체의 권력 작용은 국민의 권리와 의무를 제한하는 ‘경찰행정법’의 영역에 해당한다고 볼 수 있다.

전술하였듯이 「정부조직법」 제34조에서 정하고 있는 행정안전부장관의 관장사무로서 ‘정부청사의 관리’라는 기능을 정상적으로 수행하기 위해서는 동법에 따른 행정조직법상의 권한규정 뿐만 아니라 구체적인 내용과 한계를 설정하는 행정작용법 제정이 반드시 필요하다. 정부청사의 방호·보안관리를 위한 관계법령인 「통합방위법」, 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」, 「경비업법」, 「청원경찰법」, 「보안업무규정」, 「경찰관 직무집행법」 등 현행 법령을 통해 규율하기 보다는 ‘정부청사 공물관리’라는 특수한 성격을 고려하여 개별법 제정을 통한 입법개선으로 정부청사의 시설보안 및 질서유지를 도모하는 것이 더욱 합리적인 것이다.

정부청사의 효율적인 방호·보안관리 강화를 위한 개별법(근거법)을 제정하는 경우에는 동법의 적용범위, 출입자의 행위제한, 방호인력의 직무권한 및 의무, 무기의 사용, 방호인력에 대한 교육·훈련, 권한의 위임 및 위탁, 벌칙 등과 같은 중요하고 본질적 사항은 반드시 법률안에 포함될 필요가 있다. 정부청사 방호·보안관리를 위한 개별법 제정을 통해 근거법 부재에 따른 규율공백 상태를 해소하고, 정부청사 방호·보안 법령체계 개선으로 보다 효율적인 정부청사 방호체계 확립에 기여할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 경찰청 (2016). 2015 경찰통계연보. 경찰청.
- 경찰청 (2017). 청원경찰 FAQ 모음집. 경찰청.
- 경찰청 (2018). 2018 경찰백서. 경찰청.
- 김용근, 한승훈 (2015). 청원경찰의 '경찰관 직무집행법' 수행에 관한 고찰. *인문사회*21, 6(3), 199-222.
- 김재광 (2019). 항만 등 국가중요시설 민간경비체계의 법적문제와 개선방안. *공법학연구*, 20(1), 44-77.
- 방호삼, 주종광 (2013). 우리나라 항만보안법제 개선에 관한 연구. *해사법연구*, 25(1), 153-178.
- 신형석 (2018). 비정규직의 정규직화 정책기조 변화에 따른 국가중요시설 방호인력체계 개편 방안. *시큐리티연구*, 57, 9-26.
- 윤경희, 양문승 (2014). 국내 다중시설의 테러위험요소 및 문제점에 대한 분석. *한국경찰연구*, 13(2), 211-230.
- 이성용 (2006). 고권적 권한수탁을 통한 사인의 치안활동. *경찰학연구*, 6(3), 104-124.
- 정덕영 (2015). 정부청사 방호직공무원 채용제도의 발전방안에 관한 연구. *한국민간경비학회보*, 14(3), 115-144.
- 정태황 (2011). 국가중요시설 안전관리 강화방안: 공공기관을 중심으로. *한국치안행정논집*, 8(1), 93-110.
- 조성구, 이주락 (2011). 법원경비관리대의 개선과제에 대한 질적 연구. *한국사회안전학회지*, 7(1), 137-160.
- 최관, 김민지 (2017). 국회 안전확보를 위한 보안성 강화방안: 참관제도를 중심으로. *융합보안논문지*, 17(3), 115-124.
- 최연준, 이주락 (2018). 국가중요시설의 물리보안 수준과 보안정책 준수여지가 보안성장에 미치는 영향. *한국산업보안연구*, 8(1), 33-60.
- 황호원, 이기현 (2009). 국가중요시설에 대한 위협분석과 처리절차에 관한 연구: 인천국제공항을 중심으로. *한국항공운항학회지*, 17(2), 31-40.

## 【Abstract】

## A Study on Streamlining the Legal Framework for the Efficient Management of Protection and Security of the Government Complexes

Shin, Hyeong-Seok

The executive authority of the Ministry of Public Administration and Security on the 'management of security of the government complexes' is not sufficiently secured only with the organization law, the Government Organization Act. It is needed to establish an administrative actions law, an individual law that sets detailed contents and limitations of the executive authority to be stipulated. The current regulation, Regulation on the Management of the Government Complexes which is a Presidential Decree, is a legal decree that lacks a legal basis. The decree does not match with the current constitutional framework and raises the issue of its legality. The regulation may have the characteristics as a public property management law so far as it stipulates such matters as supply and maintenance management for the complexes, acquisition and disposition of complexes, facilities management of complexes, etc. However, the regulation includes high authority actions by an administrative organization, such as facilities security and order maintenance including restriction and control of access. This makes the regulation have the characteristics of a public property policy act as well.

To supplement the legal framework for this situation, it is needed to level up some of the provisions relating to protection and security management to the level of an act as they stipulate high authority actions by an administrative organization. Other matters in the Regulation on the Management of the Government Complexes such as provisions relating to supply and allocation of complexes, etc. may be maintained as they are. In addition, the protection officers (general service official) does not own legal authority and have limitations on securing the capability to deal with the situations on implementing the on-site protection duty. Therefore, it is needed for the protection officers to secure protection duty-related

authority by stipulating in a law. The main contents of the law on the protection and security of the government complexes may be those matters providing reservations on the implementations of laws. These may include the limitation of rights of and charging obligations on the people such as restricting the actions of personnel in the complex, rights and obligations of protection personnels relating to their duties, use of weapons, training of protection personnel, penal provisions, etc. These legal reservations should be included in an individual act.

**Keywords:** Public property management, Protection and security,  
Government complex, Order management, Access control