

民間警備의 環境과 理論的 背景 考察

강길훈*

◇ 목 차 ◇

-
- I. 서론
 - II. 민간경비의 일반적 개념
 - III. 민간경비의 환경분석
 - IV. 민간경비의 이론적 배경
 - V. 결론
- 참고문헌
ABSTRSCT
-

I. 서론

한국의 사회체제는 급속한 산업화, 도시화로 사회환경이 50년대의 전통사회에서 70년대의 산업사회의 출현과 더불어 80년대부터 고도산업화와 90년대 들어 첨단정보화 사회로 급속한 환경의 변화를 가져왔다.

이러한 환경의 급변은 높은 GNP의 성장을 가져와 여러 분야에서 사회체제 구성원들에 대한 자율성의 확대를 가능케 했다. 그러나, 반드시 사회발전이라는 측면에서 경제발

* 용인대학교 교학과장, 행정학박사.

전은 순기능의 역할을 담당한 것만은 아니다. 오히려 황금만능주의가 만연해짐으로 국민들의 가치관, 도덕개념, 전통윤리 등 정신적인 면은 퇴보하여 인간 생명의 존엄성을 위협하고 파괴하는 등 각종 사회병리 현상이 급증하게 되었다.¹⁾ 선진국 진입을 위해 삶의 질 향상과 더불어 우리사회가 해결해야 할 과제로서 늘어나는 사회병리현상을 치료하고, 안전과 생명을 위협하는 원시적 불안정의 현실을 극복하여, 안심하고 살 수 있는 사회를 만들어야 하는 필요성이 제기되는 것이다. 이는 최근에 빈번히 발생하고 있는 일련의 강력 범죄는 점차 지능화, 흉폭화되어 가고 있을 뿐만 아니라 연령층에 있어서도 점차 年少化 되어 가고 있는 상황에서 자칫 공공의 안전과 질서를 위협하는 심각한 위험 요소로 대두되어 사회전반에 위기감을 불러 일으켜 사회불안정을 야기하기 때문이다. 그러나 일반적으로 치안에 대해 생각을 할 때, 민생치안이라는 부분은 국민들이나 경찰까지도 범죄의 예방과 통제는 주로 경찰기관만이 가지고 정부차원의 기능으로만 인식하는 경향이 있었다.

하지만, 급속한 사회적 일탈행동의 증가와 국민의 경찰에 대한 봉사행정 수요의 증대 등 과거에는 볼 수 없었던 거대한 치안수요의 변화²⁾에 대응 못하는 경찰력에 대해 국민들은 수익자 부담원칙에 의해 사회구성원 개개인이나 집단 또는 조직의 안전과 보호는 결국 해당 개인이나 조직이 담당하여야 한다는 이론이 제기되었다.³⁾ 이러한 이론의 전과는 오늘날과 같은 다원화된 사회구조 속에서 국가통치권에 의해서만 범죄예방활동이 이루어져야 한다는 고정관념에 변화를 유발했다. 따라서 복지국가를 지향하는 현시점에서는 국가, 사회 그리고 개인 모두가 사회 질서 유지 및 안녕에 대하여 공공책임을 지는 새로운 경비개념의 정립과 역할을 분담하는 새로운 방법 예방 활동이 요구되고 있는 것이다. 민간경비의 발전이라는 것이 자본주의 사회에서 불가피한 것이며, 민간경비의 성장요건인 국민소득의 증가, 민간경비의 유용성에 대한 사회적 인식변화, 실제적 범

1) 이에 따른 구체적 통계자료는 다음과 같다. 1994년 한해동안 전국에서 일어난 총 범죄 건수는 1,309,326건으로 1970년 340,390건, 1980년 620,710건, 1985년 794,708건으로 계속 증가하다가 1989년에 처음으로 1백만 건을 돌파했다. 지난 20여년간 10년 단위로 2배씩 범죄가 증가한 것이다. 인구 10만명당 범죄건수는 1970년 1,057건, 1980년 1,629건에서 1994년에는 2,880건으로 1970년에 비해 3배 가까이 증가되었다. 또 1980년 이후 1994년까지 총 범죄건수는 모두 11% 증가, 같은 기간 중 인구증가율 18%에 비해 6배, 형법범인 경우는 인구증가율의 2배에 달하는 증가율을 보였다. 생명, 신체에 직접적인 영향을 주는 살인, 강도, 강간, 방화 등 강력범인 경우는 1980년 6,565건에 비해 1994년 12,114건으로 84% 증가, 전체 형법범 증가율 14%보다 훨씬 높은 증가율을 보이고 있다 ; 경찰청, 「경찰청통계연보」 제38호, 1995년 6월, pp. 120~124.

2) 이황우, 『경찰행정학』 (서울 : 법문사, 1994), p. 18.

3) 이에 대한 이론은 William C. Cuninghame and Todd H. Taylor, Private Security and Police in America (Portland, OR : Chancellor Press, 1985)에 잘 나타나 있다.

죄의 증가 등에 따라 비약적인 발전을 거듭하고 있다.⁴⁾ 이러한 상황이 경비분야에 있어서 민간경비의 대두를 요구한 것이지만, 그 이론적 배경에 대한 설명은 많은 논문에서 빈약한 것이 사실이다. 따라서 이러한 문제의식을 가지고, 본 논문에서는 민간경비가 태동하게 된 환경을 살펴보고, 이를 뒷받침할 수 있는 이론적 근거가 무엇인가를 고찰하고자 하는 것이다.

Ⅱ. 민간경비의 일반적 개념

1. 민간경비의 정의

민간경비의 개념을 살펴보기에 앞서 먼저 경비의 개념을 살펴 볼 필요가 있다. 경비의 영역에서 공경비와 민간경비의 개념으로 분류되기 때문이다. 일반적인 경비의 개념은 국가비상사태 또는 긴급 중요사태 등 사회공공의 안녕과 질서를 침해하는 개인적·단체적(집단적) 불법행위라든지, 인위적 또는 자연적 혼란에 대하여 조직적인 部隊活動을 의미한다.⁵⁾ 그러나 경찰행정상 경비라 함은 공공안녕과 질서를 유지하기 위하여 집단범죄 등 공안을 해하는 범죄의 예방, 진압 및 재해, 혼란 등에 의하여 사회질서를 해하는 사태가 발생하는 것을 예방 또는 진압하는 경찰활동을 말한다.⁶⁾ 이는 서로 비슷한 개념이지만, 행정상에서는 부대상황을 의미하고 있으며, 경찰행정학적 의미에서는 경찰활동에 한정시키고 있다. 이는 행정학의 개념에서는 경비의 개념을 광의로 해석하는 것이고, 경찰행정상에서는 협의로 해석하는 것이다. 민간경비와 공경비를 구분하는데 있어서는 후자의 개념이 사용된다. 민간경비라 함은 공경비에 대비되는 개념으로서 여러 가지 危害로부터 개인의 이익이나 생명, 재산을 보호하기 위하여 특정한 의뢰자인 고객으로부터 받는 보수에 따른 경비용역을 제공하는 것을 말한다.⁷⁾ 이에 반하여 공경비라 함은 국가공권력을 집행하는 국가기관, 즉 경비, 검찰, 경찰, 교정기관 등과 같은 모든 기관을 의미하나, 주로 경찰을 의미한다. 즉 경찰의 범죄예방활동을 의미하는 것으로 이들

4) 이윤근, 「한국 사경비 발전방안에 관한 조사 연구」, 동국대학교 박사학위논문, 1989년, p. 21.

5) 김종학 외 공저, 『행정실무(경찰, 안보, 경비)』 (서울 : 정문출판사, 1982), p. 406.

6) 채원식, 『경찰행정학』 (서울 : 삼아출판사, 1971), pp. 215~218.

7) Private Security Task Force to the National Committee on Criminal Justice Standards and Goals, "American Society for Industrial Survey Result", Report of the Task Force on Private Security, Oct. 1977, p. 4.

이 관할구역 내에서 범집행에 관한 모든 권한을 가지고 개인의 생명 및 재산보호, 공공의 질서유지, 범인의 조사 및 체포, 범죄예방, 교통통제와 같은 공공의 이익을 위한 또는 공공의 안전과 보호의 일반적 업무를 일반 국민들을 위하여 행하는 諸活動을 말한다.⁸⁾

굳이 민간경비와 공경비의 공통점과 차이점을 언급한다면, 경찰경비와 민간경비는 원칙적으로 범죄예방, 질서유지, 위협방지와 같은 역할을 궁극적인 목적으로 하고 있다는 점에서 공통성을 가지고 있지만 주체와 대상 등에서 차이점을 발견할 수 있고 경찰의 치안 서비스가 공공재의 특징을 가지고 있다는 점에서 개념을 구분할 수 있다. 즉 업무 수행에 있어서 공경비는 일반시민들을 대상으로 범인체포 및 범죄조사를 위한 범집행을 주로 하는데 반하여 민간경비는 특정한 의뢰자로부터 받은 대가 내지 보수만큼 그 사람들을 위해 범죄예방 및 억제 또는 경제적 손실 및 이익을 위한 예방적 측면에서 그 기능과 역할을 수행한다⁹⁾는 것이다. 이를 환경분석 틀을 위한 제고차원에서 도표화하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 민간경비와 경찰의 차이점

민간경비	경비용역 구분	경찰(公警備)
고객	투입	시민
범죄예방	역할/기능	범죄대응
특정대상	대상	일반대상
영리기업	담당체계	정부
손해감소 및 재산보호	산출	범집행 및 범인체포

※ 출처 : Private Security Task Force, ASIS Survey, Common Objectives of Private Security and Public Law Enforcement, 1976, p. 6 참조.

민간경비제도는 영미법계의 자치경찰제 국가에서 발달해 온 것은 분명한 사실이다. 따라서 민간경비의 개념도 외부의 침입에 대한 국민들의 자위권의 행사라는 영미법계의 전통적 경찰개념을 기초로 하여 발전하게 된다. 그리고, 분명 공경비 차원에서의 경찰이 치안의 주업무를 담당하고 있는 것이 사실이다. 그러나 사회가 다원화되고, 사회범죄가 증가하는 차원에서 민간경비의 역할이 강조되고 있고, 또한 각국에서도 민간경비의

8) National Advisor Committee on Criminal Justice Standards and Goals, Report on the Police (Washington, D. C. : Government Printing Office, 1973), p. 12.

9) 이상규, 『신행정법론(상)』 (서울 : 박영사, 1988), p. 226.

중요성을 인식하여 민간경비제도의 개선 내지는 신설을 꾀함으로 과도한 공경비의 역할을 분산하여 치안부문에 있어서 효율성을 기하려는 노력이 나타나고 있는 것이다.

2. 민간경비의 유형

민간경비는 경비형태에 따라 人力警備, 機械警備로 분류할 수 있으며 경비목적에 따라 시설경비, 수송경비, 혼잡경비, 재해경비, 신변보호 등으로 분류가 가능하다. 또한 현행법상의 분류로 용역경비와 청원경찰 등으로 분류할 수 있다. 그러나 점차 민간경비업의 분업화가 심화되고 있어 민간경비업의 유형이 세분화되는 경향이 있고, 인력과 시설 면에서 점차 정보화, 고급화, 기계화되고 있다.

가. 경비형태에 따른 분류

(1) 人力警備

인력경비란 개인이나 기업이 시설, 설비 기타의 재산을 절도, 화재, 파괴, 분실, 기타의 범죄 내지 피해로부터 보호하기 위하여 순수한 사람의 힘으로 지키는 것을 말한다. 인력경비의 방법으로는 고정초소나 출입구에 상주하여 출입자 감시등의 경비를 하는 상주경비, 일정 구간을 순찰을 통하여 경비를 하는 순찰경비, 개인의 안전 확보를 위한 사설경호원, 혼잡 지역이나 행사장의 질서 유지를 위한 혼잡경비 등 여러 가지가 있다.¹⁰⁾

(2) 機械警備

기계경비란 인력경비에 반대되는 경비형태로서 기계의 도움에 의하거나 기계와 사람이 합동으로 경비하는 형태로 다시 순수한 무인기계경비와 인력과 기계를 병행한 혼합경비의 두 종류로 나눌 수 있다.¹¹⁾ 순수한 무인기계경비에는 각종 감지기 또는 CCTV

10) 정진환, "미국의 경비산업 연구", 『인천대학 논문집』 제12집, 1988, p. 238.

11) 이에 대한 분류방법으로는 경비협회 기획부 통계자료에서 분류한 것을 기준으로 삼은 것임. 이러한 기계경비의 장점은 경비에 허점이 적고, 24시간 경비가 가능하고 인건비가 적게 들며 질 좋은 경비서비스를 제공한다는 점이다. 그러나 설치비와 매월 관리비를 지급해야 한다는 점에서 경제적 부담이 크고, 감지기의 誤作動으로 인한 誤警報가 많다는 단점이 있을 수 있다.

이러한 기계경비는 특히 원자력발전소, 공항, 방송사, 금융기관, 산업연구소, 박물관 등에서 요구되어지고 있다. 이는 인력경비 형태로서는 경비의 한계성이 있으므로 1970년대 후반부

를 사용하여 만든 감시기계를 설치하여, 침입발생시 이를 감지하여 경보음을 울리게 하거나, 미리 기억된 전화번호에 자동으로 전화 신고되거나 파출소, 경찰서 상황실에 설치되어 있는 컴퓨터 수신기에 경보음을 울리게 하는 등의 다양한 형태가 있다.

인력, 기계경비의 혼합형태는 범인의 침입을 감지한 감지기(sensor)가 컴퓨터에 음성이나 문자 등으로 표시하며 사람이 조치를 취하는, 즉 감지기 + 컴퓨터 + 통신시설 + 인력의 시스템으로 구성되어 있으며, 보통 중앙관제센터의 무선 지령으로 순찰차가 출동하여 현장에 도착하는 시간은 4~10분 이내로 보고 있으며 현장에 출동한 대처요원이 현황조치를 하게 된다. 현재 사회에서는 사실상 민간경비 분야에 있어서 이러한 기계경비가 주종을 이루고 있다고 할 수 있다. 특히 각종 전자기계의 발전과 컴퓨터 산업의 발달은 이러한 기계경비를 통한 경비를 효율적으로 수행할 수 있게 했고, 수요자의 수요 또한 인력경비의 형태보다는 첨단 기계를 가지고 경비를 하는 기계경비를 더욱 선호하는 경향이다. 이는 현대사회에서 점차 범죄가 지능화 되고, 고도화 됨에 따라 이에 대처하려면 보다 혁신적이고 첨단적인 장비를 필요로 하는 데서 기인한 것이라고 할 수 있다.

나. 경비목적에 따른 분류

(1) 施設警備

시설경비라 함은 국가중요시설, 빌딩, 사무소, 주택, 창고, 상가, 공공건물, 공장, 공항 등에서의 침입, 사고의 발생을 경계하고 방지하는 경비업무이다. 이러한 시설경비는 첫째 경비본부 경비실을 설치하고 상주하면서 경비하는 방법 둘째 정한 지역을 순회, 순찰하면서 경비하는 방법 셋째, 일정한 지역 시설에의 접근, 감시등을 위한 경보장치를 하고 아울러 경찰근무를 병행하는 방법 넷째, 감지기계의 설치에 의해 접근, 감시를 순수한 기계에 의존하는 방법 등 많은 경비방법이 있다.

(2) 輸送警備

운송중인 현금, 귀금속, 귀중품 등에 대한 도난 등의 사고 발생을 경계하고 방지하는 것이 수송경비이다. 전자봉, 가스총 등의 흉기로 무장한 절도단의 거액 인출, 強奪 강도 사건은 거의가 장기적이고 치밀한 사전 계획에 의한 사건들이므로 거액의 현금을 취급하는 업소나 호송업무를 수행하는 경비부서 및 청원경찰관, 무장경비원은 전문적인 방

터 박차를 가하게 된 것이다; 이윤근, “각국 민간경비산업의 발전과정과 향후전망”, 한국경호경비학회(편), 『경호경비연구』 창간호, 1997, p. 234.

범 診斷에 의하여 경비계획을 수립하여 업무를 수행해야 한다. 현금 수송경비를 필요로 하는 대상으로는 은행환전소, 고속도로 톨게이트, 백화점, 현금 및 보석 취급업소, 신용 금고, 농협, 우체국, 수협, 금융기관 등 다양하고 많은 편이다. 또한 수송경비가 경찰에 의하여 실시되고 있는 것으로 투표용지 수송, 국가시험 문제지 수송 등이 있다.

(3) 混雜警備

혼잡경비는 행사장경비라고도 한다. 즉 혼잡경비라 함은 기념행사, 경기대회, 제례행사, 기타 요인으로 모인 군중에 의하여 발생하는 자연적, 인위적 혼잡상태를 사전에 예방하거나 경계하고, 위험한 사태가 발생할 경우에는 신속히 진압하여 확대되는 것을 방지하는 예비활동이다.¹²⁾ 즉 屋内外 집회, 행사, 경기대회 시 많은 인파가 모여 있을 때 질서를 확립하고 사람과 시설에 대한 보호대책을 강구하며 돌발사태가 발생할 것에 대비하여 사전에 예방하는 업무를 그 주요내용으로 하며, 이를 행사장경비라고도 하는 것이다. 이러한 혼잡경비는 행사의 성격을 따지지 않고 무조건 경찰이 책임을 지고 업무를 수행하였으나, 이제는 수익자 부담의 원칙에 의하여 행사를 주관한 사람 또는 단체가 경비에 대한 책임을 지는 추세로 전환되어야 한다.

(4) 災害警備

재해경비란 자연적 재난과 인위적 재해 등으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고 공안을 유지하기 위하여 이를 예방, 경계, 진압하는 경비경찰활동을 말한다.¹³⁾ 재해경비의 대상은 일반대상과 특수대상으로 나눌 수 있는데, 일반대상이라 함은 자연적 재해의 예방과 경비활동에 특수한 기술과 전문지식 그리고 고도의 훈련을 요하지 않는 일반적인 국민전체에 보편화된 의식을 갖은 인위적 재해를 말하고, 특수대상은 재해 중에서 경비활동의 방법과 기술면에서 전문적 지식을 요하며 고도의 지속적인 훈련을 받고 특수장비를 갖춘 자들로 대처가 가능한 인위적 원인에 의해서 발생하는 대규모의 피해 즉 대규모 사고재해라 할 수 있다.¹⁴⁾ 민간경비가 가능한 재해경비라 함은 특수대상에 대한 재해예방 경비활동을 말한다. 즉 특수대상에 대하여 재해를 미연에 방지하는 민간경비의 예방활동이라 할 수 있다. 이러한 민간경비의 재해경비 활동은 각종 감지기를 이용한 기계경비가 대표적이며, 이러한 형태는 감지기 기능이 防犯, 防火, 防災 등 다양하고 복합적인 기능을 수행함으로써 기계경비에 대개는 포함되어 있다.

12) 경찰대학, 『경찰경비론』(경기 용인 : 경찰대학, 1991), p. 77.

13) 경찰대학, 위의 책, p. 69.

14) 서재근, “재해방책과 경찰활동에 관한 연구”, 『동국대 공안행정논총』 창간호, 1984, p. 5.

(5) 身邊保護

경찰행정상 경호경비라 함은 정부요인, 국내외 중요인사 등 被警護者의 신변에 대하여 직접, 간접으로 가해지려는 危害를 방지하기 위하여 위험요소를 사전에 제거하고 被警護者의 안전을 도모하는 경찰활동을 말한다.¹⁵⁾ 이러한 경호 개념보다 광의의 개념으로 요인경비 또는 신변보호가 있는데 이는 被保護者의 생명, 신체를 직접, 간접의 危害로부터 보호하는 활동을 말한다. 현행법상 인정되는 요인경비는 통상 경호경비라 하여 관계법령에 의해 정부요인, 국내외 중요인사 등에 대해 경찰과 경호원에 의해 실시되는 활동이다.

다. 현행법상 분류

현행법¹⁶⁾상 민간경비는 청원경찰과 용역경비가 있다. 청원경찰과 용역경비는 다같이 범죄예방활동을 주요 임무로 하고 있으며, 활동영역에 있어 청원경찰은 기관장이나 시설주의 요구에 의해서 공공적 또는 준공공적인 사적인 분야에서 범죄예방활동이 이루어지고 있다. 특히 청원경찰은 準警察官 신분으로서 근무지역내에서 경찰관직무집행법에 의해서 경찰관의 직무를 수행할 수 있지만 용역경비는 사인의 자격으로서 시설주가 요구하는 경비시설 내에서 경비업무를 수행하도록 되어 있다.¹⁷⁾

15) 경찰대학, 앞의 책, p. 81.

16) 용역경비업법은 1976년 12월 31일 법률 제2946호로 공포되어 1981년 2월 14일 법률 제3372호로 1차 개정, 1983년 12월 30일 법률 제3678호로 2차 개정, 1989년 12월 27일 법률 제4148호로 3차 개정, 1991년 5월 31일 법률 제4396호로 4차 개정(경찰법), 1995년 12월 30일 법률 제5124호로 5차 개정(경찰법)하여 현재에 이르고 있다. 청원경찰법은 1973년 12월 31일 법률 제2666호 전문개정을 시작으로, 1976년 12월 31일 법률 제2949호로 제1차 개정, 1980년 1월 4일 법률 제3228호로 제2차 개정, 1981년 2월 14일 법률 제3371호로 제3차 개정, 1983년 12월 30일 법률 제3677호로 제4차 개정, 1991년 5월 31일 법률 제4369호로 제5차 개정(경찰법)으로 개정하여 현재에 이르고 있다. 이외에 용역경비업시행령이 대통령령으로, 용역경비업법시행규칙이 내무부령으로, 청원경찰시행령이 대통령령으로, 청원경찰법시행규칙이 내무부령으로 공포되어 개정을 거쳐 지금에 이르고 있다.

17) 서재근, 이윤근 공저, 『용역경비업법과 청원경찰법의 통합·단일화에 관한 연구』 (서울 : 한국경비협회, 1990), p. 80.

Ⅲ. 민간경비의 환경분석

1. 민간경비의 도입배경

민간경비의 도입배경은 한 마디로 사회의 분화속도가 빠르게 진척됨에 발생하는 범죄 예방을 경찰의 업무만으로는 담당할 수 없는 상황에 이르렀기 때문이다. 협의의 개념으로 경비라 함은 공공안녕과 질서를 유지하기 위하여 집단범죄 등 공안을 해하는 범죄의 예방, 진압 및 재해, 혼란 등에 의하여 사회질서를 해하는 사태가 발생하는 것을 예방 또는 진압하는 경찰활동을 말한다.¹⁸⁾ 즉, 경찰행동의 기원은 본질적으로 원시사회에서부터 자위적 활동에 연유하는 것으로서, 사회생활을 하는데 있어서 외적의 침입에 대비하고, 사회공공의 질서유지를 도모하기 위한 활동이었다고 할 수 있다.

그러나 사회가 발전하고 諸기능이 분화됨에 따라 자위제도에 대신한 전문적 직업인들을 고용하여 그들에게 일반국민들의 생명, 신체, 재산의 보호 및 사회질서 유지에 관한 임무를 맡기게 되었다. 영미법계 국가의 경찰개념은 바로 이러한 점에 그 기초를 두고 발달하였으며 경찰조직도 지방분권적인 경찰제도를 유지하게 된다. 이에 비하여 대륙법계 국가에 있어서는 개인의 생명, 신체 그리고 재산의 보호뿐만 아니라 국가의 정책을 유지하기 위하여 필요한 행정까지 경찰개념 속에 포함시킴으로 경찰은 곧 국가권위의 대표로 인정하게 되고, 그 결과 중앙집권적인 조직을 가지게 된 것이다.¹⁹⁾ 이와 같이 경찰활동을 전개해 나가는데 있어서 대륙법계 국가경찰제도와 영미법계의 자치경찰체제 간에는 경찰권의 유래나 행사방식에 있어서 큰 차이를 나타내고 있다. 특히 민간경비의 영역에 있어서는 영미법계 국가의 경찰개념에서 기초를 두고 출발하게 되는데, 이들의 경찰에 대한 인식은 권력기관이라기보다는 봉사기관으로 인식하는 경향이 높았다. 그럼으로 인해 공경찰 뿐만 아니라 경찰활동 중에서 방법·경비 등 일정분야에 있어서 민간경비제도 하에 있는 업체까지도 동등한 임무를 담당하게 되는 것이다. 그러나 대륙법계 국가들에 있어서도 전통적인 권력기관으로서의 역할에 대한 반성과 20세기에 들어와서 도시화, 그리고 산업화에 기인한 엄청난 경찰수요에 따라 적극적인 조장행정을 배제하고 경찰고유의 소극행정만을 담당하는 英美式의 자치경찰제도나 민간경비제도 등을 도입하고 있는 실정이다.

결국 사회환경의 변화에 따라 경비수요의 폭발적 수용에 비해 공급이 이를 만족시켜

18) 채원식, 앞의 책, pp. 215~218.

19) 이상규, 『신행정법론(하)』 (서울 : 법문사, 1992), pp. 229~230.

주지 못하는 상황에서 국민전체의 범죄문제는 점차 사회를 위협하는 행태로 나타남에 따라 민간경비제도를 도입하여 민관합동의 총체적 방법제도가 필요하게 되었고, 이러한 제도를 구상하게 된 것이다. 이에 주민들의 “나 자신과 내 가정은 나 스스로가” 그리고 “우리 직장과 우리 공동체는 우리의 힘으로”라는 구호 아래 자위조직에서 출발한 민간차원의 경비는 자본주의 시장경제원리에 따라 새로운 산업으로 성장하였으며 민간경비라는 새로운 경찰개념을 확립하게 되었다.

2. 민간경비 태동의 환경적 요인

가. 이념적 요인 : 복지국가의 위기와 국가역할의 재검토

민간경비의 태동 원인으로는 치안담당에 있어서 국가에서 제공하는 서비스의 질에 있어서 사회단위가 대단위 해 가고 다원화됨에 따라서 국가 영역이 효율성을 극대화하는 데 실패할 가능성이 많다는 것이다. 이는 국가개입의 확대와 복지국가의 병존현상은 많은 문제를 야기하게 되었다는 것이다. 그것은 두 가지가 서로 다른 필요성에 의해서 야기되었음에도 불구하고 이를 혼동한 데 따른 것이었다. 우선 서구선진국에서 국가개입의 급속한 확대가 초래된 것은 전쟁의 수행, 그리고 전후의 높은 실업 및 인플레이 등 경제사회의 문제를 효과적으로 해결하는 것을 목적으로 한 것이다. 이에 반하여 복지국가는 하나의 정치사회이념으로서 경제적 약자를 보호, 지원하고 단체협약과 공공정책의 형성에 있어서의 노동조합의 공식적 역할을 인정함으로써 자본주의체제에서 불가피하게 야기되는 정치경제적 투쟁과 사회적 모순을 극복하는 것을 목적으로 하는 것이다.²⁰⁾ 그러나 사실 이러한 차이점에도 불구하고 복지국가의 지향과 국가역할의 심대한 변화는 상호분리가 곤란할 만큼 밀접한 관련을 가지면서 변천하였다. 하지만 이러한 국가역할 범위의 확대와 복지국가이상의 추구는 필연적으로 국가 및 공공부문의 비대화와 비능률, 재정위기, 민간부문 자율성의 상대적 위축 등 많은 구조적 문제를 내포하기에 이르렀다.

그 결과 거의 모든 서구 선진국들은 대체로 1970년대 말에 이르러 복지국가의 이상과 그것의 추진방법에 대한 다양한 비판과 도전에 직면하지 않을 수 없게 되었다.²¹⁾ 이는 좌우라는 이념상의 대립에서 오는 것도 있었지만, 보다 근본적인 문제의 초점은 복지국

20) Claus Offe, "Some Contradictions of the Modern Welfare State", John Keane(ed.), *Contradictions of the Welfare State* (Cambridge, Mass : MIT Press, 1984), pp. 147~148.

21) Offe, op. cit., pp. 149~167 참조.

가로서의 국가의 역할 수행방법, 다시 말하면 국가의 적절한 역할로 관심이 옮겨지게 된 것이다. 이것은 국가의 물적 인적자원에 대한 과부하의 문제가 결국 국가의 적절한 역할설정의 문제로 귀착시켰었음을 의미하는 것이다.²²⁾

결국 복지국가의 문제가 이와 같이 국가역할의 적정성의 확보문제로 전환된 이상 국민들의 복지욕구를 충족하는 유효한 방법으로서 국가보다는 시장과 민간부문의 새로운 역할에 눈을 돌리지 않을 수 없게 되었고, 민간경비는 곧 이러한 발상의 전환으로부터 비롯된 것이라고 할 수 있는 것이다.

나. 경제적 요인

(1) 재정부담의 경감과 경제의 효율성 향상

민간기업이 여기저기서 팔목할 만한 성장을 이루었다는 것도 무시 못할 요인이라는 것이다. 1980년대에 들어서 개발도상국의 정부들은 심각한 재정문제에 직면하게 된다. 따라서 많은 비용이 들어가는 공적 서비스의 분야에 있어서 개혁은 미진할 수밖에 없었고, 공적 서비스 분야에 개혁이 중요한 정책적 과제로 대두하게 된 것이다. 그 하나의 정책방향이 민간으로의 권한을 이양하는 것이다.²³⁾ 공공부문 고용에 있어서는 국가재정으로 운영되고 있다. 특히, 정부조직이 방만한 경우에는 만성적인 재정위기를 경험하고 있는 국가에서 공공부문의 민간부문으로의 전면이양 혹은 부분이양은 국가의 재정부담을 경감할 수 있는 효과적인 정책수단으로 고려되어 왔다. 뿐만 아니라 공공부문의 민간이양은 더 많은 서비스를 제공하기 위한 增稅에 따른 조세저항을 피하고 정부차입에 따른 인플레이 유발의 위험성을 최소화하면서 재정위기를 해결할 수 있는 일석이조의 정책수단으로 등장하고 있는 것이다. 이외에 역시 비효율성을 극복하는 효율성의 증대일 것이다.

국가의 직접적인 통제하에 놓여 경직적으로 관리되어 온 각종의 국가재산 및 사회간접자본 시설운영의 민간이양, 국가가 수행해 온 행정기능의 계약방식에 의한 민간위탁 등은 모두 경제의 효율성을 향상시키는 역할을 할 수 있는 것이다.²⁴⁾ 이러한 경우에도 역시 민간이양의 취지를 최대한 살려 나가기 위해서는 가급적 정부규제를 완화하여 시

22) Ezra N. Suleiman and John Waterbury, "Introduction : Analyzing Privatization in Industrial and Developing Countries", Suleiman and Waterbury, op. cit., pp. 8~9.

23) Ian Kirkpatrick & Miguel Martinez Lucio, "Introduction : The Contract State and the Future of Public Management", Public Administration, Vol. 74(1), 1996, pp. 2~3.

24) E. S. Savas, Privatization : The Key to Better Government (Chatham, N. J. : Chatham House, 1987), pp. 6~7.

장경쟁이 보다 원활하게 이루어지도록 하는 것이 필요함은 물론이다. 결국 민간이양의 직·간접적인 파급효과는 궁극적으로 국민경제의 효율성 향상에 크게 기여할 수 있다는 것이다.²⁵⁾

(2) 기술변화에 대한 적극적 대응

경제의 정태적 효율성뿐만 아니라 경제의 동태적 효율성 측면에서도 민간경비가 필요한 것으로 추정된다. 이것은 정부의 내재적 경직성으로 인하여 서비스에 있어서 기술변화에 대한 적응력이 낮기 때문에 민간경비가 필요하다는 것이다. 또한 기술개발이 필요한 서비스의 영역에 있어서 기술개발이 가지고 있는 높은 외부경제효과를 최대화하기 위하여 치안 및 경비, 경호분야의 민간경비의 활성화가 가능한 것이다. 바로 이러한 기술분야에 대한 적극성 대응이라는 이유 때문에 기계경비분야에 있어서 민간경비의 활성화가 강조되는 중요한 이유 가운데 하나가 바로 이것인 것이다.

(3) 자본시장의 육성

민간경비가 활성화 될 경우에는 수요층에 대한 시장성을 고려하지 않을 수 없다. 시장성이 고려되지 않으면 이익을 추구하는 민간인 또는 민간기업에서 공공부문의 서비스 이양을 원하지 않을 것은 자명한 사실이기에 그러하다. 이는 자본시장이 대체로 취약한 개발도상국에서는 자본시장의 확충이라는 측면에서 의미를 가지는 것이고, 서구 선진국에 있어서도 복지의 확충으로 인한 국가재정의 압박을 개선시키는 측면에서 공공부문의 민간이양 함은 의미를 지니는 것이라고 할 수 있다. 따라서 방대한 정부의 공공부문을 민간이양 함으로 자본시장에 우량서비스를 담당할 민간인 또는 민간기업을 끌어들이으로써²⁶⁾ 자본시장의 발전에 획기적인 역할을 할 수 있는 것이다.

25) 이에에는 두 가지의 의견이 대립될 수 있다. 계약을 통한 민영화는 다수의 민간업체를 대상으로 하기 때문에 이들간의 조정은 새로운 업무부담으로 가중되므로 오히려 비효율적이라는 주장 ; Donald F. Kettl, "Performance and Accountability : The Challenge of Government by Proxy for Public Administration", American Review of Public Administration, Vol. 18, 1988, pp. 9~28.과 한편 회계상에 나타난 재무적 효율성 외에 서비스의 질적인 차이를 고려하면 공·사간의 효율성의 결과는 달라질 수 있다는 것이다; Paul Sarr, The Limits of Privatization (Washington D. C. : Economic Policy Institute, 1987), p. 8.

26) 윤성식, 『공기업론』 (서울 : 박영사, 1994), pp. 453~454.

다. 정치적 요인

민간경비는 대중 자본주의의 기초를 구축할 수 있는 기회를 제공한다. 국민이 치안부문에 참여할 수 있다는 것을 의미한다. 이는 정치적인 의미에서 국민의 상당부분이 자본주의적 경제운영에 대하여 보다 적극적인 사고방식을 가지게 될 수 있다는 것이다. 이것은 더 나아가, 일반대중이 보다 장기적인 관점에서 시장경제의 효율성 향상에 관심을 가지게 하는 중요한 계기가 될 수 있고 따라서 보다 시장지향적인 경제정책의 전개를 가능하게 만드는 요인이 될 수도 있다는 것이다.²⁷⁾

그리고, 공공부문의 민간이양은 곧 국가역할 구조의 재조정 또는 변화를 초래하는 것이다. 그것은 이러한 노력들이 이제까지 국가가 당연히 수행해야 할 것으로 간주되어 왔던 역할을 벗어 던지거나 국가에 부여되어 온 과중한 부담을 털어내는 방법이기 때문이다. 이는 작은 정부에 대한 논의와도 일맥을 같이 하는 것으로서 작은 정부(*less government*) 개념이 의미하는 정부의 크기-여기에는 명목적인 크기(예산, 인력, 조직)와 실질적인 크기(영향력 행사의 범위와 방법)-를 모두 고려하여 정부기능으로 남겨야 할 분야와 민간이양분야, 규모의 측면에서의 정부조직 검토와 현재의 틀 내에서의 효율성 향상, 정부 영향력의 축소 등이²⁸⁾ 이러한 목적으로 논의된다는 것이다. 이러한 측면에서 볼 때, 특히 정부가 주도하여 담당해 왔던 사회복지의 제공을 정부의 비효율성 등을 이유로 하여 민간부문에 이전시킴으로써 국가의 사회적 책임을 경감시키려는 전략적 수단과 함께 작은 정부의 실현의 목적이 되기도 한다는 것이다. 이와 같이 국가가 공공부문과 민간부문의 경계를 새롭게 확정할 때 국가에 대한 정치적 비판이 상당부분 모면될 수 있다는 것도 중요한 고려요인이 될 수도 있다는 것이다.

라. 국제적 요인

1980년대 이후 세계적인 조류, 하나의 정책유형으로 자리잡게 된 것은 각국이 보다 적극적으로 작은 정부를 추진하고 있다는 점이다. 이는 서구의 신자유주의(*Neo-Liberalism*)의 영향으로 민영화가 중요한 정책으로 인식되기에 이르렀다는 점이다. 민영화정책을 가장 먼저 추진했던 1970년대 말 영국(대처수상의 주도)과 1980년대 초 미국

27) John G. Ikenberry, "The Irony of State Strength : Comparative Responses to the Oil Shocks in the 1970s", *International Organization*, 40 (Winter 1986), pp. 105~137 참조.

28) 박동서·최병선·이달곤·권해수, "작은 정부의 개념 논의", 『한국행정학보』, 제26집, 1992, pp. 40~41.

(레이건 정부)에 의하여 만들어졌다고 할 수 있다. 영국과 미국의 정책실험의 성공은 곧 바로 각국으로 확산되기에 이르렀다. 그것은 유사한 문제를 안고 있으나 적절한 정책대안이 없어 골몰하던 각국 정부의 정책담당자들에게 좋은 정책지침이 되었고 각국이 이러한 선례를 답습하려는 사조를 낳게 되었다.²⁹⁾ 이를 계기로 경비·경호 분야에 있어서 경찰이 담당하는 공경비의 영역에까지 침투하는 현상이 현저하게 나타났으며, 자본과 기술만이 담보되어 진다면 경찰보다 더 치밀하면서도 양질의 서비스를 제공할 수 있다는 생각을 가능케 하였다. 그 결과 국가도 사회복지 측면에서 예산을 적게 사용하면서 민간영역에서 충당가능한 경우는 민간경비의 영역으로 이양하는 것이다.

IV. 민간경비의 이론적 배경

민간경비 분야에 있어서 이론적 핵심은 작은 정부론으로 대변된다고 할 수 있다. 실상 이전의 연구에 있어서는 민영화에 대한 심층적 논의가 이루어지지 않았으나, 공공부문의 민간이양이라는 민영화가 이루어지지 않았다면, 민간경비는 특정분야에만 그치는 한계를 내포할 수밖에 없었을 것이다. 따라서 이론적 배경에서는 민영화론을 중심으로 살펴보고, 그 외의 이론과 어떠한 상관성이 있는가를 밝히려고 한다.

1. 행정적 관점 : 민영화론

행정적 관점의 작은 정부론 입장에서 보면 그 핵심은 작은 정부의 지향이고, 이론적 뒷받침은 민영화라 할 수 있다. 1980년대는 민영화의 시대로 불리울 만큼 민영화가 하나의 정책유형으로서 전세계적인 물결을 이루었고 이러한 추세는 1990년대에 들어와서도 변함없이 계속되고 있는 현상이다.³⁰⁾ 민영화는 우선 이념적으로 볼 때 복지국가의 이상에 대한 하나의 반성이기도 하고, 복지국가를 지향하는 자본주의 국가에서의 국가역할구조의 변화를 가장 웅변적으로 대변하는 것이며, 앞으로 적정한 국가역할의 범위가 어떠한 방향에서 선정되게 될지를 예고하는 것이라고 할 수 있다. 민영화론은 엄밀하게 말하면 공기업³¹⁾의 형태를 민간기업으로 전환하는 형태를 말한다. 이러한 것이 확

29) John G. Ikenberry, "The International Spread of Privatization Policies : Inducements, Learning and Policy Bandwagoning", Suleiman and Waterbury, *op. cit.*, pp. 88~110 참조.

30) Ronald C. More, "Exploring the Limits of Privatization", *Public Administration Review*, Vol. 47, Nov./Dec., 1987, pp. 453~460 참조.

31) 공기업은 영리를 전제로 하는 사기업과는 달리 다음과 같은 정책목적을 달성하기 위해 설

대되어 민영화론으로 발전되어 공공부문의 서비스나 자산까지도 민간부문에 이양하는 형태가 나타난 것이다. 그러나 이외에도 민영화의 개념은 상당히 복잡하고 다양하다고 할 수 있다. 우선 가장 좁은 의미로의 민영화란 국가의 재산 또는 재화의 생산이나 서비스의 공급을 정부로부터 민간부문으로 이전시키는 것을 의미한다. 국가재산이나 공기업의 매각, 공공서비스의 계약에 의한 민간수탁 등은 전형적인 예들이라고 할 수 있다.

먼저 국가재산이나 공기업의 매각 또는 임대, 그리고 도로, 항만, 철도 등 사회간접자본의 민간기업에의 불하나 임대의 경우는 경영권이 민간부문으로 이전되는 것이라는 점에서 가장 명백한 민영화의 경우이다. 이에 비하여 공공서비스의 민간위탁의 경우는 그 서비스의 공급책임은 정부로부터 민간기업에게로 이전되나 정부가 여전히 재정부담을 진다는 의미에서 특이한 형태의 민영화라고 할 수 있다. 예를 들면 서울시가 쓰레기 처리를 민간업자에게 위탁하되 그 비용은 여전히 시재정에서 지출되는 것과 같다고 할 수 있다.

이에 비하여 넓은 의미의 민영화란 정부 또는 공공부문의 자산이나 기능을 민간부문에 이전하여 상대적으로 한 나라의 경제활동에 대한 정부와 공공부문의 관여를 줄이고 민간부문의 그것을 확대하는 것을 말한다.³²⁾ 이는 민영화를 소유이전으로 파악하는 것이라 할 수 있다.³³⁾ 따라서 여기에는 減稅, 재정지출의 축소, 정부규제의 완화 등이 모두 포함될 수 있다. 예를 들면 방위비의 삭감은 그것이 정부규모의 축소를 초래하는 이상 광의의 민영화에 해당한다. 그러나 삭감된 만큼의 방위서비스의 공급이 민간부문에 의하여 대체되는 것이 아니면 협의의 민영화에는 포함되지 않는 것이다. 정부가 보건의료나 교육과 관련된 재정지출을 감소시키는 것 역시 광의의 민영화에는 들어가게 된다.

립·운영되는 것이다. ① 산업육성과 같은 경제정책상의 목적, ② 생활안정 및 실업구제 등과 같은 사회정책상의 목적, ③ 전매사업과 같은 재정정책상의 목적, ④ 국방상의 중요 산업과 같은 일반정책상의 목적, ⑤ 대규모의 원전개발이나 원자력이용 등과 같이 사기업으로서는 채산상 곤란한 사기업의 운영, ⑥ 사기업의 생산이 독점적이고 고가인 경우 이와 경쟁하는 공기업의 설립, 운영 등이다. 이러한 목적을 가진 공기업은 세 가지 형태가 있다. ① 종속공기업 : 행정사업이라고도 하는데 이는 행정기관의 일부분으로서 운영된다. ② 비종속공기업 : 전자와 같이 행정기관의 형태를 가지나 사업능력을 올리기 위해 재정에 종속시키지 않고 경영상의 자주성을 가진 전문기관을 두어 경영원리에 따라 운영되도록 하는 것이다. ③ 독립공기업 : 행정조직 및 재정에서 완전히 독립시켜 독립채산제 하에서 경영의 자주성을 높여 사기업과 같은 능력을 실현하게끔 한 공기업으로서 이에는 公社, 즉 공공기업체와 정부회사의 두 가지가 있다. ; 김원수, 『경영학원론(전정판)』 (서울 : 경문사, 1992), pp. 157~158. 이와 같은 입장에서 보면, 경찰업 분야는 종속공기업으로 분류할 수 있다.

32) 박용격, 『행정학 강의』 (서울 : 박영사, 1993), p. 370.

33) George Yarrow, *Privatization in theory and practice* (Economic policy, 1986), p. 324.

이 때 민간기업이 이러한 서비스의 일부를 담당하게 되면 이것은 협의의 민영화에 포함된다. 이렇게 볼 때 협의의 민영화는 재화나 서비스가 생산되는 장소가 이전되는 것만을 의미하는 것임을 쉽게 알 수 있는 것이다.³⁴⁾

정부규제의 완화 역시 광의의 민영화로 볼 수 있지만 엄밀한 의미에서의 민영화와는 개념상 차이가 있다. 이것은 정부규제의 완화가 언제나 재화나 공공서비스의 생산장소를 정부로부터 민간기업으로 이전하는 것은 아니기 때문이다. 그러나 특정한 유형의 정부규제완화는 생산장소의 이동을 초래할 수 있고 따라서 협의의 민영화에 당연히 포함된다. 정부독점 산업에 대한 참가제한(entry regulation)을 완화하는 것은 이것의 좋은 예이다.

다음으로 민영화는 반드시 자율화를 수반하는 것은 아니다. 이것은 어디까지나 민영화이 이루어지는 방법 또는 그 범위에 달린 문제이다. 예를 들면 공기업을 민영화하는 방법에는 소유권과 경영권 모두를 이전하는 것, 경영권만을 이전하는 것, 재화나 서비스의 생산과 관련된 특수한 기능만을 떼어서 이전하는 것 등이 있을 수 있다. 이 가운데 가장 폭넓게 공기업의 소유와 경영 모두를 민간부문에 이전하는 경우라 할지라도 정부는 민간부문의 경영성과에 대하여 궁극적인 책임을 모면할 수 없기 때문에 이러한 정책 효과의 확보를 위하여 민간기업을 새롭게 규제해 나가야 할 필요가 있는 것이다. 이렇게 볼 때 민영화가 당연히 자율화를 수반한다기보다는 오히려 새로운 정부규제의 시작 또는 기존의 정부규제의 강화를 초래하는 것이 보다 일반적이라고 할 수 있다.³⁵⁾

자본주의 국가에서는 이미 공공부문과 민간부문의 구분이 명확하기 때문에 자본주의 국가에 있어서의 민영화는 곧 두 부문 사이의 균형이 이동됨을 의미하는 것이다. 균형의 이동에 있어서 특징적인 현상은 다음과 같다. 첫째, 정보통신기술의 급속한 발전으로 인하여 생산의 중심이 제조업으로부터 서비스산업 중심으로 옮겨가는 소위 후기산업사회로의 이전현상을 대변하고 있다는 것이다. 둘째는 시장과 기술의 변화에 따라 공공부문이 담당해 온 산업부문이 보다 높은 적응력과 신축성을 갖추어야 할 필요성이다. 이상의 두 가지 요인은 이들 국가에서의 장기적인 산업구조의 변화에 대한 대응으로서 민간부문의 역할확대의 불가피성을 지적하는 것으로 볼 수 있다. 다른 한편으로 여기에

34) Paul Starr, "The Meaning of Privatization," Sheila B. Kamerman and Alfred J. Kahn, Privatization and the Welfare State (Princeton : Princeton Univ. Press, 1989), pp. 15~48 참조.

35) Carl Shapiro and Robert D. Willing, "Economic Relations for the Scope of Privatization", Ezra N. Suleiman and John Waterbury, The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization (Boulder : Westview Press, 1990), pp. 55~87 참조.

국가가 민영화를 공공부문의 짐을 덜어내는(load-shedding) 전략적 기회로 활용하기도 한다.³⁶⁾ 특히, 미국의 경우에 있어서는 계약에 의한 민간위탁, 사회복지나 교육의 급부권, 사회간접자본시설의 민간운영 등이 전형적인 예로 등장한다. 여기서 공사영역의 혼재는 필연적으로 한편으로는 관련정책결정과정에서 공공서비스를 공급하는 민간기업의 영향력 상승을 초래하고 다른 한편으로는 비록 민간기업이 서비스를 제공할 지라도 그 비용은 정부가 부담하기 때문에 기업의 사기업적인 성격을 약화시키는 결과를 초래한다. 따라서 이러한 유형의 민영화는 공사영역의 구분을 흐릿하게 할뿐만 아니라 정부조직과 사조직의 구분을 약화시키게 된다. 이 경우에 발생하는 가장 큰 문제는 역시 행정책임 배분 및 귀속의 문제이다. 다시 말하면, 공공적 서비스의 공급에 정부와 민간기업 및 기관이 긴밀한 협력관계 또는 분업관계에 들어가게 되기 때문에 이 과정에서 행정책임의 귀속이 불명확해지고, 그 결과 비효율성의 문제 그리고 정당한 국가권력의 행사문제가 불가피하게 야기되지 않을 수 없다는 것이다.

그러나, 무엇보다 중요한 것은 민영화는 수혜자들이 약물남용방지 사업이나 의료진료센터의 운영과 같은 사업을 비정부집단이 운영함으로써 개인적으로 치료에 많은 도움을 얻을 수 있다는 느낌을 가질 수도 있고, 정부사업이 정부에게 부적합하거나 개인기업이 효과적으로 운영할 수 있다고 판단하는 경우 등이 그 예이다.³⁷⁾ 민간경비의 영역에서도 이는 적용될 수 있다. 개인의 필요한 부분을 정부는 국민 전체를 대상으로 서비스하기 때문에 만족시켜주지 못하는 부분을 민간경비업자가 충족시켜 준다는 것이다.

민영화는 방법을 논하는 데 있어서 그 형태(혹은 유형)에 따라 정부자산매각(selling government owned assets), 자율화 혹은 규제완화(deregulation)³⁸⁾, 계약공급(contracting out) 및 補助金受取券制度(voucher)³⁹⁾로 나눌 수 있다. 또한 이외에 정부영역으로 확대하면

36) Paul Starr, "The New Life of the Liberal State : Privatization and the Restructuring of State-Society Relations", Suleiman and Waterbury(eds.), op. cit., pp. 31~45.

37) Robert B. Denhardt, Public Administration (California : Books/Cole Publishing Company, 1991), p. 39.

38) 정부자산매각이란 정부가 자산을 민간에 매각하여 정부의 개입을 배제하는 것으로 가장 완벽한 민영화의 형태이며, 자율화란 현재 정부가 독점하고 있는 서비스를 민간부문이 할 수 있도록 허용하는 것이다. 한국에서 민간 위탁의 근거로는 지방자치단체장이 행정기관이나 공공단체가 아닌 법인이나 단체에 사무를 위탁할 수 있으나, 그 사무가 권리·의무와 관계될 때에는 법령의 근거가 있어야 하는데 민간위탁의 근거는 법령과 조례를 들 수가 있고, 법령으로는 정부조직법(제5조 3항), 지방자치법(제95조 3항), 지방재정법(제109조 2항), 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정(제3장) 등이 있다.

39) 계약공급이란 정부가 서비스 제공에 필요한 자금을 공급하지만, 경쟁을 통해서 선정된 민간업자로 하여금 계약에 의해 서비스를 제공케 하는 것이다. 그리고 補助金受取券制度는 정부가

중앙정부수준의 민영화, 중간자치단체 수준의 민영화, 기초자치단체 수준의 민영화로 볼 수 있는 것이다.⁴⁰⁾

2. 경제적 관점 : 수익자부담론과 경제한원론

수익자부담론(Profit-Oriented Enterprise Theory)은 자본주의 사회에서 국가기구의 일부로서 경찰이 갖는 근본적 성격과 역할 및 기능에 관한 통념적 인식에 의문을 제기 하면서 출발한다. 경찰의 역할이 개개인의 안전과 사유재산을 보호하는 것이라는 일반적인 통념을 거부하는 것이다. 국가기구의 일부로서의 경찰은 국가가 자본주의의 전반적 체제유지를 위한 정치적 역할을 수행하는 데 있어 일부분을 담당하는 공조직으로 파악 되어져야 한다는 것이다. 따라서 자본주의 사회에 있어 경찰의 공권력 작용은 원칙적으로 거시적 측면에서 질서유지나 체제수호 등과 같은 역할과 기능으로 한정하고, 사회 구성원 개개인 차원이나 여타 집단과 조직 등 예컨대, 회사 차원 등의 안전과 보호는 결국 해당 개인이나 조직이 담당하여야 한다는 인식에 기초를 둔 이론이다.⁴¹⁾

이것은 개인이 자신의 건강을 보호받기 위해서 상업적인 의료보험에 가입하는 것이나 혹은 자동차를 소유한 개인이나 조직이 사고에서 오는 각종 피해로부터 보호받기 위해서 상업적 자동차보험에 가입해야 하는 이치와 비교하여 이해할 수 있을 것이다. 자본주의 사회에서는 개인의 재산보호나 범죄에서 올 수 있는 신체적 피해로부터의 보호를 결국 개인적 비용에 의해 담보 받을 수밖에 없다는 입장이⁴²⁾ 바로 수익자부담론이다. 민간경비의 발전은 자본주의 사회에서는 불가피한 것이지만 민간경비가 특정한 시기에 급증하는 것은 몇 가지 조건들이 부수적으로 갖추어졌을 때 가능하다고 본다. 즉 전반적인 국민소득의 증가, 그리고 민간경비 제도나 서비스의 유용성에 대한 인식변화 등이 그것이다.

서비스제공에 필요한 자금을 부담하는 것으로 정부가 서비스의 사용자에게 시장에서 서비스를 구매할 수 있는 수단, 즉 補助金受取券을 제공하여 필요한 서비스를 구입·이용케 하는 것을 말한다; 정우일, “공공영역서비스의 민영화”, 한양대학교 사회과학대학, 「사회과학논총」 제9집, 1990년 12월, p. 120.

40) Peter Chandler, “Municipal Union and Privatization”, in Public Administration Review, Vol. 51, No. 1 (Jan./Feb, 1991), p. 15.

41) Clifford D. Shearing and Phillip C. Stenning, “Modern Private Security : Its Growth and Implications”, Michael Tonry and Norval Morris (ed.), Crime and Justice : An Annual Review of Research, Vol. 3. (Chicago : University of Chicago Press, 1981) quoted in William C. Cuninghame and Todd H. Taylor, op. cit., p. 111.

42) Gion Green, Introduction to Security (Boston : Butterworth, 1981), p. 18.

이외에 경제적 관점에서의 또 한가지는 경제환원론(Economic Reduction Theory)이다. 이 이론은 특정한 현상을 설명함에 있어서 그 현상이 경제와 직접적으로는 무관한 성격을 갖는 것임에도 불구하고 그 원인을 경제문제에서 찾으려는 입장을 취하려는 데 그 특징이 있다. 예컨대 한 국가의 정치적 변화를 그 국가의 경제발전 단계나 경제적 운용상태에로 귀결을 지우려는 연구들이 있는데, 이는 경제환원론적 입장에서 설명하려는 노력으로 볼 수 있는 것이다.⁴³⁾

이와 같은 맥락에서 경제환원론적 입장에 있는 학자들은 민간경비 시장의 성장을 범죄의 증가에 따른 직접적 대응이라는 전제하에서 출발하고 있으며, 특히 거시적 차원에서 범죄의 증가를 실업의 증가에서 그 원인을 찾으려고 하는 것이 특징이다.⁴⁴⁾ 물론 실업은 경제의 일반적 침체에서 발생한다고 봄으로써 결국 민간경비 시장의 성장을 경제 전반의 상태와 운용에다 연결시켜 설명하려는 입장이 경제환원론적 시각이다. 이 시각은 경제가 침체를 보였던 미국의 1965년에서 1972년 사이의 기간에 민간경비 시장이 상대적으로 크게 증가하였다는 경험적 관찰에 기초를 두고 있는데 이 기간동안에 있어서 민간경비 시장의 성장은 서비스업 전체의 증가보다 두드러지게 성장하고 있음을 보여주고 있다.⁴⁵⁾ 따라서 민간경비 부문 증가에 관한 경제환원론적 시각은 경제환원론이 내재적으로 갖는 경제결정론적 단순성 외에도 이 시각의 도출이 한 사례의 특정 시간대를 기준으로 해서 나온 경험적 관찰에 근거를 두고 있다. 아울러 경제침체와 민간경비 부문의 증가 사이의 관계마저도 인과적 성격의 것이 아니라 단순한 상관관계의 성격을 갖는 것이기 때문에 이론적 시각으로서는 취약성을 갖는다고 보아야 할 것이다.

3. 사회적 관점 : 공동화론과 이익집단론

공동화론(Vacuum Theory)은 한 사회에서 민간경비가 경찰이 수행하고 있는 경찰 본

43) 이윤근, 「한국 사경비 발전방안에 관한 조사연구」, p. 17.

44) 이와 같은 학자들의 접근법은 정책학에 있어서도 활용되는 것으로 경제학적 논리로 접근하는 법이 많이 사용되고 있다. 특히 경제학적 접근법에 의한 이론과 기법은 완전분석을 추구하는 규범적 정책연구에 많은 공헌을 하고 있고 동시에 정책결정에 대한 합리모형의 핵심적 내용을 이루고 있기도 하는 것이다. 이와는 달리 공공정책의 내용을 이루는 공공재에 대해서 그리고 정책결정의 경험적·실증적 측면에 대해서 경제이론적 논리를 적용시키려는 접근법이 공공선택이론으로 불리면서 정책결정론의 일부분이 되고 있다. 또한 미시경제학의 기법과 후생경제학의 효용이론은 정책결정과 정책평가의 단계에 많은 도움을 주고 있는 것이다 ; Ruan C. Amacher, D. Tollison, and Thomas D. Willet (eds.), *The Economic Approach to Public Policy* (Ithaca : Cornell Univ. Press, 1976), p. 15.

45) Lester C. Thurow, *The Zero-Sum Society* (New York : Basic Books, 1982), p. 88.

연의 기능이나 역할을 보완하거나 대체한다는 일반적 관점과 맥을 같이 하는 이론이다.⁴⁶⁾ 공동화론은 경찰자신들에게 부여된 기능이나 역할인 범죄예방이나 통제와 같은 서비스를 제공할 수 있는 능력, 즉 인적 측면이나 물질적 측면 등이 감소됨으로써 생겨난 공동상태를 민간경비가 충당해 준다는 주장을 기본 골격으로 하고 있다. 사회의 다원화와 분화에서 초래되는 사회적 긴장과 갈등 그리고 대립 등에 의한 무질서나 범죄의 증가에 대처하기 위하여서는 경찰력이 증가하여야 한다. 그러나 경찰력의 증가는 현실적으로 통상 이러한 사회적 요구를 따라가지 못하고 있다. 그 결과 생기는 간격, 즉 공동을 극복하기 위해서는 민간경비가 발전한다는 관점이다. 이 관점에서 유추할 수 있는 것은 경찰과 민간경비가 상호갈등이나 투쟁관계에 있는 것이 아니라 상호보완적, 역할분담적 관계를 갖는다는 점이다. 공동화론은 기본적으로 공경비인 경찰과 민간경비 양자사이의 관계가 어떠한 성격을 갖는가 하는 논의에서 이론적 뿌리를 찾을 수 있다. 공경비와 민간경비간의 관계에 대한 성격규정은 크게 두 가지로 나누어진다. 하나는 공경비와 민간경비가 서로 경쟁관계에 있다는 입장⁴⁷⁾이다. 이 입장은 민간경비와 공경비가 제공하는 서비스에 있어 기본적으로 차이가 있는 것이 아니라 다만 공경비는 법적 권위를 부여받고 있다는 데서 보다 많은 권한과 규제력을 갖는 것으로 이해한다. 민간경비와 공경비가 경쟁적 관계에 놓이는 이유의 일단은 양자 사이의 관계가 어떤 것인가를 규정하는 법령이나 규칙이 없다는 데서 발견된다. 다른 하나는 공경비와 민간경비간의 관계를 협조적이고 상호보완적이라고 이해하는 입장이다. 민간경비는 공경비가 갖는 제한적 능력 때문에 생기는 공백을 극복해 줄 수 있다고 보며 공동화론은 이와 같은 후자의 입장에 기반을 두고 있는 것이다.

또 하나의 사회적 관점으로는 이익집단론(Interest Group Theory)을 들 수 있다. 플레벨(Flavel)과 같은 이는 경제환원론이나 경찰과 민간경비가 상호보완적 관계를 갖는다는 공동화 이론의 입장을 부정하면서 이익집단론을 내놓았다. 이익집단론은 그냥 방치하면 보호받지 못한 채로 방치될 재산을 민간경비가 보호한다는 주장을 제시하고 있다.⁴⁸⁾ 이 주장은 그 내용에 있어 어떻게 보면 공동화론의 입장과 크게 다른 것 같지 않

46) James S. Kakalik, Sorrel Wildhorn, *The Private Police : The Context of Growth* (Crane : Russak and Company Inc., 1972), pp. 17~20.

47) Thomas M. Scott and Marlys McPherson, "The Development of the Private Sector of the Criminal Justice System", *Law and Society Review*, Vol. 6, No. 2., pp. 267~288.

48) Flavel, "Research into Private Security", *Second Bristol Seminar on the Sociology of the Police*, April. 1973, quoted in William C. Cunningham and Todd H. Taylor, "The Hallcrest Report", *Private Security and Police in America* (Portland, OR : Chancellor Press, 1985), p. 111.

다. 다만 공동화 이론의 주된 관심과 출발점이 경찰과 민간경비의 관계에 대한 성격을 밝혀내고자 하는데 있다고 한다면, 이익집단이론은 민간경비를 하나의 독립적인 행위자로 인식하고 따라서 민간경비가 자체적으로 고유한 이해관계를 가질 수 있는 것으로 파악하면서 출발한다는 데서 근본적 차이점이 발견된다. 이익집단이론에 따르면 한 사회 내에 존재하는 많은 이익집단들이 그들의 이익을 최대화시키기 위해서 행위하는 것과 유사한 방식으로 민간경비도 자신의 집단적 이익을 실현시키기 위해서 규모를 팽창시키고, 새로운 규율이나 제도를 창출시키는 등의 노력을 기울인다는 것이다. 민간경비의 양적 성장은 초기적 단계에서 일어나는 현상이며, 궁극적으로는 이익집단으로서의 내부적 결속과 제도화 그리고 조직화의 결과, 세력과 입지를 강화하게 된다는 것이 이익집단론의 주장이다.

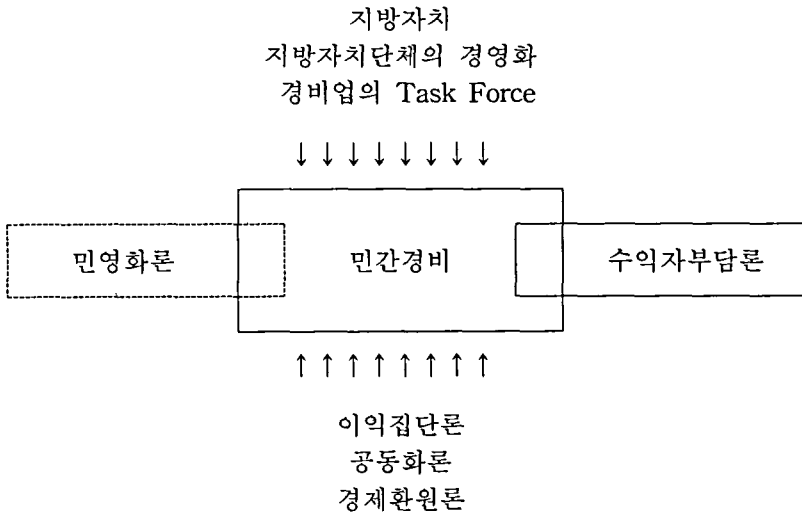
4. 제이론과 민간경비의 상관성

위와 같은 이론들을 고려해 볼 때 민간경비분야의 육성은 여러 이론들 중에서도 특히 민영화론과 수익자 부담의 원칙에 부합되는 것으로 보아야 한다. 사회가 다원화되고 정부의 주권국가의 권한이 민간영역에 미치는 제약성이 점차 줄어들고 있는 상황에서 편익을 보는 측에서 비용을 부담하는 것은 당연한 결과라고 할 수 있다. 결국 이는 민간경비는 민영화이론과 수익자부담이론이 중첩되는 점이위치에 놓일 필요에 의해서 민간경비가 태동한 것으로 해석 가능하다는 것이다. 여기에 외부환경적 요소로 경제환경론, 이익집단론, 공동화론이 이론적 배경으로 존재하는 것이다. 여기에 정치·경제적 환경으로는 지방자치의 활성화, 지방자치단체의 운영에 있어서 경영화 붐, 또한 각종 기업들이 특수경비나 또한 인물에 대한 경호에 있어서 Task-Force화되어 가고 있는 추세라는 점이다.⁴⁹⁾ 이는 정부가 방만하게 운영하고 있는 각종 서비스와 기업형태의 운영조직을 지방자치단체에게 이양하고, 또한 민간영역에 이양함으로써 인해 국민들과 주민들이 양질의 서비스를 받게끔 하는 것은 국가의 의무에 대한 실현인 것이다. 이러한 환경의 변화가 민간경비를 가능케 하는 것이다. 이와 같은 지방자치의 원리와 민영화는 국민들이 누려야 할 권리이기도 한 것이다. 그러나 현재 한국은 대륙법계의 법체계를 도입하여 경찰

49) 본인이 민간경비 분야에 있어서 Task Force화되어 가고 있다고 추론하는 것은 상시적으로 경비를 담당할 필요가 없지만, 체계적인 경비를 필요로 할 때는 필요한 기간만큼만 경비 및 경호를 수행하는 팀이 필요하다는 것이다. 이러한 수요를 충족시키기 위해서 민간경비 및 경호단체가 많이 생성되는 것이다. 기존의 민간경비업체인 에스원(S1), 캡스(Caps) 등을 비롯하여 우후죽순처럼 생겨나는 사설 경호단의 등장은 이를 반영하는 것이라 사료된다.

분야에 적용하고 있기에 아직은 요원하다 할 수 있다. 하지만, 국민정부의 정책공약 사항과 대통령정권인수위 선정 100대 과제에서 중앙정부의 권한을 지방단체로의 대폭적 이양과 아울러 경찰권의 지방이양공약⁵⁰⁾은 앞으로 지방자치단체를 중심으로 재정자립도가 열악한 지역을 중심으로 민간경비업의 활성화가 예견된다고 할 수 있다.

<그림 1> 민간경비 태동의 이론적 배경



V. 결 론

급속한 경제성장에 따라 사회구조가 한층 더 복잡한 구조 형태를 가지면서 변모하는 실정으로 민간경비분야는 분명 앞으로 21세기에 있어서 유망한 분야라고 할 수 있다. 지금까지 대부분 경비·경호에 대한 인식이 단순한 人警備의 추세에서 점차 첨단화, 전문화되어 가고 있는 상황에서 이에 대한 발전론적인 관점에서의 연구가 필요한 것이다. 보다 심층적인 연구를 통하여서 정책적으로 대안을 제시할 수 있는 수준이 현재에 요구된다고 할 수 있다.

이미 선진외국인 미국과 일본 등에서는 오래 전부터 민간차원의 범죄예방제도 중의

50) <http://www.bluehouse.go.kr>. 청와대 인터넷사이트와 <http://www.new97.co.kr>. 새정치국민회의 인터넷사이트 참조.

하나인 민간경비제도를 연구 발전시켜 오늘날에는 경찰의 범죄예방 능력과 같은 수준 이거나 오히려 훨씬 능가할 정도의 범죄예방활동을 효과적으로 수행하면서 민생치안의 일차적인 담당기관으로서 확고한 위치를 구축하여 왔다. 우리나라에서도 1970년대 이들 나라로부터 수익자분담원칙의 민간경비제도를 도입하여 그 동안의 국가중요시설 등 여러 분야에서 치안확보를 위한 많은 노력을 강구하여 왔으나 아직까지 민간경비제도의 조직관리 측면이나 운영적 측면 그리고 경찰과 민간경비의 협력강화 측면 등에 있어서 선진국에 비하여 상대적으로 취약성을 면치 못하고 있으며 많은 문제점을 노출시키고 있는 것이 사실이다. 이는 단지 민간경비의 태동 배경을 수익자부담이론의 측면에서 강조하기 때문에 발생한 필연적 결과라고 할 수 있다. 분명 자본주의는 수익자부담의 측면이 강조되는 것이 당연하다. 하지만 공공부문의 방만한 조직을 고집할 것이 아니라 민간영역으로의 과감한 이양이 이루어질 때, 민간경비 분야는 진일보 할 수 있을 것이다. 기술과 인력이 시장성을 따라 움직일 수 있도록 정부는 과감한 제도적 개선과 아울러서 민간이양을 실현하는 제 정책의 최우선 과제로 삼아야 할 것이다.

參 考 文 獻

▣ 국내문헌

- 경찰대학, 『경찰경비론』, 경기 용인 : 경찰대학, 1991.
- 경찰청, 「경찰청통계연보」 제38호, 1995년 6월.
- 김원수, 『경영학원론(전정판)』, 서울 : 경문사, 1992.
- 김중학 외 공저, 『행정실무(경찰, 안보, 경비)』, 서울 : 정문출판사, 1982.
- 박동서 · 최병선 · 이달곤 · 권해수, “작은 정부의 개념 논의”, 『한국행정학보』, 제 26집, 1992.
- 박응격, 『행정학 강의』, 서울 : 박영사, 1993.
- 서재근, “재해방책과 경찰활동에 관한 연구”, 「동국대 공안행정논총」 창간호, 1984.
- 서재근, 이윤근 공저, 『용역경비업법과 청원경찰법의 통합 · 단일화에 관한 연구』, 서울 : 한국경비협회, 1990.
- 윤성식, 『공기업론』, 서울 : 박영사, 1994.
- 이상규, 『신행정법론(상)』, 서울 : 박영사, 1988.
- 이상규, 『신행정법론(하)』, 서울 : 법문사, 1992.
- 이윤근, “각국 민간경비산업의 발전과정과 향후전망”, 한국경호경비학회(편), 『경호경비연구』 창간호, 1997.
- _____, 「한국 사경비 발전방안에 관한 조사 연구」, 동국대학교 박사학위논문, 1989.
- 이황우, 『경찰행정학』, 서울 : 법문사, 1994.
- 정우일, “공공영역서비스의 민영화”, 한양대학교 사회과학대학, 「사회과학논총」 제9집, 1990년 12월.
- 정진환, “미국의 경비산업 연구”, 「인천대학 논문집」 제12집, 1988.
- 채원식, 『경찰행정학』, 서울 : 삼아출판사, 1971.
- <http://www.bluehouse.go.kr>. 청와대 인터넷사이트.
- <http://www.new97.co.kr>. 새정치국민회의 인터넷사이트.

▣ 외국문헌

- Carl Shapiro and Robert D. Willing, “Economic Relations for the Scope of Privatization”, Ezra N. Suleiman and John Waterbury, The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization, Boulder : Westview

- Press, 1990.
- Claus Offe, "Some Contradictions of the Modern Welfare State", John Keane(ed.), *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge, Mass : MIT Press, 1984.
- Clifford D. Shearing and Phillip C. Stenning, "Modern Private Security : Its Growth and Implications", Michael Tonry and Norval Morris (ed.), *Crime and Justice : An Annual Review of Research*, Vol. 3., Chicago : University of Chicago Press, 1981.
- Donald F. Kettl, "Performance and Accountability : The Challenge of Government by Proxy for Public Administration", *American Review of Public Administration*, Vol. 18. 1988.
- E. S. Savas, *Privatization : The Key to Better Government*, Chatham, N. J. : Chatham House, 1987.
- Ezra N. Suleiman and John Waterbury, "Introduction : Analyzing Privatization in Industrial and Developing Countries", Suleiman and Waterbury, *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Boulder : Westview Press, 1990.
- Flavel, "Research into Private Security", Second Bristol Seminar on the Sociology of the Police, April. 1973.
- William C. Cuningham and Todd H. Taylor, "The Hallcrest Report", *Private Security and Police in America*, Potland, OR : Chancellor Press, 1985.
- George Yarrow, *Privatization in theory and practice*, Economic policy, 1986.
- Gion Green, *Introduction to Security*, Boston : Butterworth, 1981.
- Ian Kirkpatrick & Miguel Martinez Lucio, "Introduction : The Contract State and the Future of Public Management", *Public Administration*, Vol. 74(1), 1996.
- James S. Kakalik, Sorrel Wildhorn, *The Private Police : The Context of Growth*, Crane : Russak and Company Inc., 1972.
- John G. Ikenberry, "The International Spread of Privatization Policies : Inducements, Learning and Policy Bandwagoning", Suleiman and Waterbury, *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Boulder : Westview Press, 1990.
- John G. Ikenberry, "The Irony of State Strength : Comparative Responses to the Oil Shocks in the 1970s", *International Organization*, 40. Winter, 1986.
- Lester C. Thurow, *The Zero-Sum Society*, New York : Basic Books, 1982.
- National Advisor Committee on Criminal Justice Standards and Goals, *Report on the Police*, Washington, D. C. : Government Printing Office, 1973.
- Paul Sarr, *The Limits of Privatization*, Washington D. C. : Economic Policy

Institute, 1987.

Paul Starr, "The Meaning of Privatization," Sheila B. Kamerman and Alfred J. Kahn, Privatization and the Welfare State, Princeton : Princeton Univ. Press, 1989.

Paul Starr, "The New Life of the Liberal State : Privatization and the Restructuring of State-Society Relations", Suleiman and Waterbury(eds.), The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization, Boulder : Westview Press, 1990.

Peter Chandler, "Municipal Union and Privatization", in Public Administration Review, Vol. 51, No. 1, Jan./Feb, 1991.

Private Security Task Force to the National Committee on Criminal Justice Standards and Goals, "American Society for Industrial Survey Result", Report of the Task Force on Private Security, Oct. 1977.

Robert B. Denhardt, Public Administration, California : Books/Cole Publishing Company, 1991.

Ronald C. More, "Exploring the Limits of Privatization," Public Administration Review, Vol. 47, Nov./Dec., 1987.

Ruan C. Amacher, D. Tollison, and Thomas D. Willet (eds.), The Economic Approach to Public Policy, Ithaca : Cornell Univ. Press, 1976.

Thomas M. Scott and Marlys McPherson, "The Development of the Private Sector of the Criminal Justice System", Law and Society Review, Vol. 6, No. 2.

William C. Cunningham and Todd H. Taylor, Private Security and Police in America, Portland, OR : Chancellor Press, 1985.

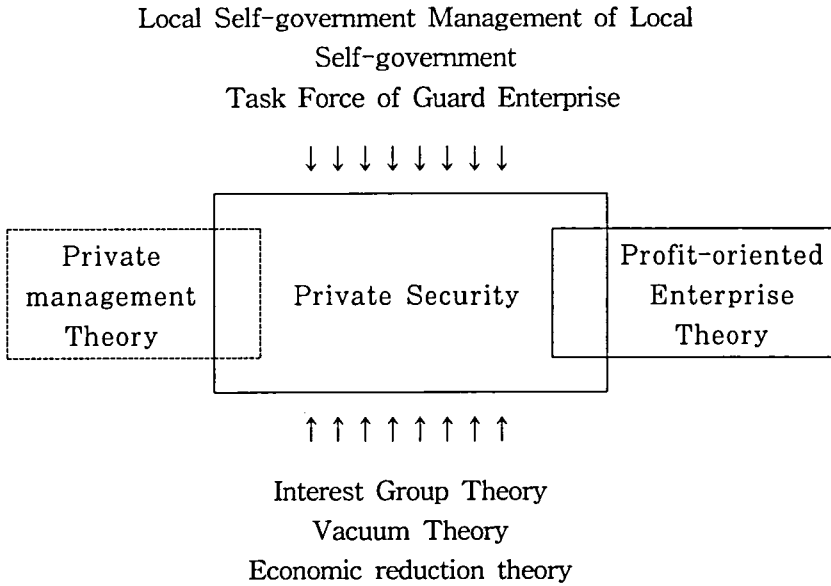
ABSTRACT

A Study on the Environment and the Theoretical Background of Private Security

by Kang, Gil Hun

Private security will be of great importance in the coming 21st century. In the future, most of the crimes will be violent and frequent. In order to prevent crimes private security must be dealt with in public service area and private area. For this reason, nowadays studies on private security is going on actively. But in reality, serious studies on theoretical backgrounds of private security has not been made yet. Currently, almost all of the theories propose various grounds, such as administrative, economic, and social grounds. And they are based on five backgrounds, that is, profit-oriented enterprise theory, economic reduction theory, vacuum theory, interest group theory, and private management theory.

The article furnishes several grounds in addition to these. They are local self-government, management of local self-government, and task-force of guard enterprise. In this article, I am going to present some perspectives in classifying the theories. They are administrative, economic, and social perspective. They are shown as follows by figure.



In conclusion, based on theoretical backgrounds mentioned above, private security will be advanced constantly in the future. But in carrying out studies on private security, approaching method of proposing the developmental model is more important than theoretical approaching method.