

행정대집행 현장에서 민간경비업체의 폭력 유발 원인 분석과 대책

**Analysis and countermeasure of causes of inducing violence of
private security companies on the actual sites of administrative
execution by proxy**

최기남*

<목 차>

I. 서론	IV. 폭력근절을 위한 개선대책
II. 이론적 배경	V. 결론
III. 행정대집행 현장의 폭력유발 원인 분석	

<요 약>

행정대집행은 행정의 강제집행수단의 하나로 행정법상의 의무를 이행하지 않은 자를 대신하여 행정관청이나 제3자가 대행하고 소요비용을 의무자에게 청구하는 제도로 “강제대집행”이라고도 한다. 법에 의한 행정집행의 현장임에도 불구하고 물리력에 의한 강제집행이 시행됨으로 인하여 시행자와 의무자 사이에 온갖 폭력과 인권유린 행위가 난무하고 인적피해가 발생하여 사회문제화 되고 있으며, 경찰에 고발과 인권위원회에 진정하는 등의 경우가 점차 증가세에 있다. 이런 폭력의 현장에 동원되는 인원은 대부분 용역을 제공하는 민간경비업체가 공급하고 있으며, 경비원 자격이 없는 인원의 동원과 폭력조직과 연계된 소위 용역강패의 무리한 대집행과 폭력행위가 문제 되고 있다. 이런 폭력의 현장에는 경제적 이권과 주거권, 생계형 투쟁, 외부의 개입 등 구조적으로 복잡한 문제가 내포되어 있다.

본 논문은 민간경비업체의 인원동원에 관심을 가지고 대집행 현장의 폭력의 유형과 폭력이 발생하는 원인을 분석하고 개선대책을 논의하였다.

그 결과로는 법과 제도적 개선으로 대집행의 현장에는 필히 시행청과 경찰관이 입회하여 민간경비업체의 물리적 집행이 합법적으로 이행되도록 통제하여야 하며, 폭력적 충돌양상이 발생하면 즉시 경찰이 개입하도록 명시하여야 한다. 시행청의 대집행에 대한 관행을 탈피하여 신중한 대집행 결정과 성과위주의 용역계약조건의 해소, 문제발생시 시행청의 책임 명시 등

* 경호안전학 박사, 세명대학교 경찰행정학과 겸임교수

수주과정에서의 폭력유발 요인을 제거해야 한다. 의무자의 집단행동을 통한 민원해결의 타성을 타파하고 공무집행의 방해나 대집행 비용의 청구 등 엄격한 법집행이 이루어져야하고, 제3자의 개입을 차단하여야 한다.

경비업체의 인원동원은 경비업법에 의한 자격과 교육을 이수한 인원으로 사전에 등록된 인원으로 제한하여야 하며, 현장투입 전 관할 경찰관서에 근무지와 임무, 근무수칙 등을 명확히 기록한 집행계획서를 제출하도록 의무화하고, 복장, 장비 등 법규를 준수하도록 통제되어야 한다. 또한 폭력행위에 대한 개인의 형사적 책임을 명확히 하고, 사고 경력에 대한 수주의 제한 등 업체의 건전성 확보대책이 요구된다. 재활사업이란 명목의 특수단체의 수주행위가 근절되고, 도급과 하도급의 고리를 차단하여 능력과 법의 준수의지를 가진 업체가 수주하도록 해야 한다. 등이다.

주거권과 환경 등 사회문제, 생계, 보상 등의 개선대책 문제는 논외로 하였다.

주제어 : 행정대집행, 민간경비업체, 강제집행, 폭력, 인권유린

I. 서론

행정대집행은 행정명령이 내려졌음에도 해당자가 이를 이행하지 않아 행정기관이 명령내용을 강제집행하고 소요된 비용을 해당자에게 청구하는 제도이다. 행정의 강제집행수단의 하나로 행정법상의 의무를 이행하지 않은 자를 대신하여 행정관청이나 제3자가 대행하는 것으로 “강제대집행”이라고도 한다(장철영, 이상철, 최인규, 2008: 10). 이는 물리적 강제이므로 법집행 행위이며, 대집행 인원들이 법에 정해진 절차와 의무를 충실히 이행한다 해도 집행자와 의무자 사이에 내재되어 있는 경제, 사회, 문화적 이해관계와 현장에서 발생하는 강제 수단과 방법, 감정의 상충 등으로 폭력적 행위와 욕설 등 위법사항과 인권유린의 문제가 발생할 가능성을 내포하고 있다. 또한 헌법적 기본권에 의한 생존권, 주거권, 환경 등을 내세우며 관련 사회, 시민단체가 개입하거나 집행을 위임받은 제3자가 동원한 용역업체 인원이 욕설, 파손, 폭력, 위협 등 불법행위를 하게 되면 더욱 복잡하고 불법성 시비의 상황이 조성될 수 있다. 대집행 현장은 영세민의 생계현장이거나, 이주대책이 없는 취약 주거지, 이권이 대립하고 있는 사업장, 환경 공해문제 정책의 대립 등 갈등요소가 내재되어 있는 공공사업장들이다. 이런 문제가 확산되고 장기화되면 사업 진행이 늦어지고 이는 원가의 상승요인으로 작용하며, 정치, 사회화되면 사업 자체가 무산될 수도 있다. 재개발이나 재건축 현장은 대부분 이와 같은 문제를 가지고 있으며, 국책사업의 현장에서도 자주 발생하고 있다.

대집행 현장에서는 집행자와 의무자는 각기 자신의 입장을 관철시키기 위해 폭력을 포함한 가능한 모든 수단을 동원하여 투쟁하고 있으며, 접점에서는 극한 대립과 물리적 충돌 양상이 필연적으로 나타나게 되어 있다. 집행자인 행정기관은 공공행정에 있어 행정책임은 가장 중요한 규범적 개념으로 책임이 중요하게 인식됨으로(유종해, 1995: 140), 법에 의한 제3자를 동원하는 손쉬운 행정 대집행을 선택하게 되어있고, 수주한 민간경비업체는 대행 업무를 완수하고 경제적 영리를 취하기 위하여 상황에 대응한 강제조치를 취하게 되는데, 이런 양측이 물리력을 동원하고 대립하는 구조는 폭력적 충돌 양상으로 발전될 수밖에 없는 여건인 것이다. 강제집행 과정에서 민간경비업체가 동원한 대집행 인원들은 행정대집행법과 경비업법에 정한 바의 적법한 집행행위를 하여야함에도 불구하고 폭력과 기물파손, 위협 등의 행위를 자행하여 불법과 인권 침해문제를 야기하고 이는 사회적, 정치적 갈등요인이 되고 있다. 그러나 대부분의 경우 폭력적 현장의 책임문제에 대하여 법집행의 권한과 국민의 헌법적 기본권의 향유, 폭력적 행위로 발전되기 까지 어느 한편의 잘못을 판단하기 어려운 진행과정, 폭력유발 요인의 책임 전가 등의 공방이 아전인수격으로 대립한다.

폭력유발의 근본적 원인을 분석하기 위해, 현장의 폭력적 갈등에 내면을 살펴보면 경제적으로 사업의 신속한 추진과 철거대상의 다다익선 요구조건의 대립, 의무자의 이권 확대를 위한 불법적 점거와 외부세력의 개입, 소외 영세민의 이주와 생계를 위한 생존권적 투쟁, 경비업체의 경제적 이익을 위한 폭력의 동원, 등 이해관계 당사자의 상충되는 다양한 문제가 내포되어 있으며, 특히 행정집행의 주체인 행정기관의 무책임한 용역계약과 무리한 집행, 범죄예방과 치안 질서유지의 책임이 있는 공권력의 방관, 그리고 60여 년 전 제정당시 개발 우선시대 사회를 반영한 법률의 미비 등 직접적인 폭력대립 문제가 존재한다.

본 논문은 현장에서 발생하는 폭력사태에 대해 동원되는 민간경비업체에 관심을 가지고, 관련법과 문헌을 살펴보았으며, 대집행에 17년간 종사하며 투입되는 인원을 모집하고 지휘했던 중간보스와 용역업을 직접 경영하며 3년여 간 인력을 투입했던 경험을 가진 인원, 철거 현장의 투입 경험자 등을 면담하여 현장의 실태와 문제점을 파악하고 불법과 폭력이 발생하는 구조적 원인과 근본적인 개선책을 모색하여 보았다. 이런 논의를 바탕으로 행정대집행 현장의 폭력을 근절하기 위한 법 제도적 그리고 당사자인 시행청과 의무자, 제3자로 대집행을 담당하는 민간경비업체에 대한 개선 방안을 제시하였다. 여기에서 주거권이나 환경 등의 사회문제, 보상, 생계보장의 개선대책은 논문의 주제와 다른 관계로 제외하였다.

II. 이론적 배경

1. 행정대집행에 대한 이해

1) 행정대집행의 의의

행정명령에 의한 집행의 결정이 내려졌음에도 의무자가 이를 이행하지 않을 경우 행정기관, 또는 제3자에게 강제로 행정명령의 내용을 집행하고, 집행에 소요된 비용을 의무자에게 청구하는 제도로서, 행정상의 집행수단은 대집행 외에 집행벌과 직접강제가 있다. 행정대집행은 행정적 강제수단의 하나로 행정법의 의무를 이행하지 않는 자를 대신한 제도로 이를 일명 “강제대집행”이라고 하기도 한다(장철영, 이상철, 최인규, 2008: 10).

2) 행정대집행의 법적 근거

일반적인 법적근거규정으로서는 행정대집행법 제2조, 특별규정으로는 건축법 47조, 공익사

업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제89조와 국가공기업인 한국토지공사법 제 22조 및 동법 시행령 제40조(대집행의 위탁), 대한주택공사법 제9조 및 동법시행령 제10조 (권한의 위탁) 등을 들 수 있겠다.

3) 행정대집행의 주체와 대집행 행위자

일반적으로 행정주체란 행정상 법률관계에 있어서 행정권을 행사하고 그 법적 효과가 귀속되는 행정상 법률관계의 당사자를 말한다(한건우, 2007: 113). 행정대집행을 결정하고 이를 실행할 수 있는 권한을 가진 자는 사인에게 의무를 부과한 당해 행정청이다. 그러나 대집행을 실제로 수행하는 자는 반드시 당해 행정청이어야 하는 것은 아니다. 행정대집행법의 규정에 의거하여 타자 집행의 형식으로 이를 위임받은 제3자가 대집행을 수행할 수 있다. 이에 따라 대부분의 경우 용역을 가진 경비업법상의 민간경비업체가 이를 수주하여 대집행을 시행한다.

4) 행정대집행의 요건

(1) 상황요건

행정대집행을 시행하기 위해서는 적어도 다음 네 가지의 상황요건이 충족되어야 한다. 이를 위반하거나 무시한 대집행은 행정심판이나 행정소송의 대상이 될 수 있다.

첫째 공법상 의무의 불이행이 있어야 한다. 여기에는 어떤 입법에 의해 사인에게 어떤 의무가 주어졌는가 하는 것이 문제이다. 입법내용의 해석과 불이행의 정당성의 해석이 상충될 수 있다. 둘째는 불이행된 의무는 대체적 작위의무이어야 한다. 셋째는 다른 수단으로는 이행의 확보가 곤란하여야 한다. 여기에서 다른 수단이란 비례원칙상 의무자에 대한 침해가 대집행보다 경미한 수단을 의미하므로 소송에서는 주로 타 수단의 여부가 논의 된다.

넷째는 의무를 방치하는 것이 심히 공익을 해한다고 인정되어야 한다. 심히 해하는 시기는 법률상의 계고시를 말하는데 그 판단에 대해 대법원에서는 요건이 재량사항이므로 사법심사를 할 수 없다는 견해와 전면적으로 사법심사의 대상이라는 견해가 있다. 이런 상황적인 여건이 충족된다 해도 대집행의 여부는 행정청의 재량행위라는 입장이다. 여하튼 재량행위로 다른 수단이 없을 경우의 최후 수단으로 자제하는 것이 좋다는 견해이다.

(2) 절차요건

상황요건이 모두 갖추어졌다면 대집행을 하기 위해서는 절차상의 요건을 법이 정한 바에 따라 진행하여야 한다. 첫째 의무의 이행을 독촉하는 계고를 하여야 한다. 사회통념상 이행

에 소용되는 통상적인 기간이 계고 시에 주어져야 한다. 형식은 문서로 행해져야 하며 대집행 할 행위의 내용과 범위가 처분 전 후 송달된 문서나 가타 사정을 종합하여 특정할 수 있도록 해주어야 한다. 둘째로 계고 후에도 의무가 이행되지 않을 경우 행정청은 대집행 영장을 통해 대집행 시기, 파견하는 집행책임자의 성명, 비용 견적액을 통지하여야 한다. 첫째와 둘째의 요건은 비상사나 위험이 절박한 경우 급속한 실사가 필요하여 여유가 없다면 생략할 수 있다. 셋째로 지정한 기한까지 의무가 이행되지 않는다면 행정청은 스스로 또는 제3자로 하여금 그 행위를 할 수 있다. 현장에 파견되는 집행책임자는 그 표시에 대한 증표를 제시하여야 한다. 실행행위는 권력적 사실행위이므로 행정심판과 행정소송의 대상이 된다. 실행행위에 소요되는 비용은 의무자가 부담한다.

5) 대집행현장에서의 실행 중 물리적 실행행사의 문제

대집행자는 법령에 의거 하여 적법한 집행행위를 하여야 한다. 그러나 의무자가 수인의무를 위반하고 저항하는 경우 이를 집행자가 물리력을 동원한 실력으로 배제할 수 있는지는 논란의 여지가 있다. 의무자의 저항이 없는 곳에서 집행자의 한도를 넘는 불법행위가 발생하였다면 이는 당연히 민형사상의 책임이 과해 질 것이나, 실제 현장에서는 의무자가 수인의무를 쉽게 받아들이는 경우가 없기 때문에 대집행을 하게 되고 문제가 발생한다. 독일 등의 나라에서는 행정대집행에 물리적 실행행사를 명문화하여 긍정하는 규정을 두고 있으나 우리나라의 법에는 명문의 조항이 없다. 따라서 명문조항이 없다는 근거에 의한 부정설과 대집행법의 의미와 실효성을 위해서는 필요하다라는 긍정설이 대립하고 있다. 실무상으로 어느 정도의 물리력을 인정하는 듯 하나 그 한도와 경계는 소송을 통해 사후적으로 판단되고 있다. 의무자의 저항이 공무집행방해죄를 구성할 경우도 있으며, 당연히 즉시강제의 형태가 되어 버리지만 이도 소송을 통하여 정당성이 판단될 수밖에 없다.

6) 행정대집행에 대한 구제

행정대집행에 대해 불복이 있는 자는 당해 행정청에 이의를 제기, 직급상급행정청에 대하여서는 행정심판을 신청할 수 있다. 법원에 행정소송을 제기할 수도 있다. 여기에서의 행정대집행이란 절차요건이 모두 포함됨으로 계고, 통지, 실행이 해당하고 각 단계별 고유의 하자가 있는 경우 각각의 소송이 가능하다(정해영, 2000: 91). 다만 실행 단계의 경우 대집행이 완료되어 버리면 권리보호의 필요가 없어 소의 이익도 소멸되기 때문에 결과적으로 소송 등을 할 수 없게 된다. 집행정지제도를 활용하여야 하나 실무상으로는 절차상 문제로 인해 잘 행해지지 못하고 있다. 이후에는 손해배상이나 원상회복청구가 가능할 뿐이다.

2. 행정대집행 현장의 인원 동원과 대립

1) 민간경비업체의 대집행 인원의 동원

(1) 용역 전문 민간경비업체

경비를 행하는 주체를 크게 공경비와 사경비로 분류할 수 있고, 사경비는 여러 가지 위로부터 개인의 이익이나 생명 재산을 보호하기 위하여 특정한 의뢰자인 고객(Specific Client)으로 부터 받은 보수에 따른 경비를 행하는 개인 및 단체 그리고 영리기업을 말한다. 이들 기업은 일반적으로 민간경비, 임대경비(rent-a-cops), 사경비(private police) 또는 용역경비라고 불리 운다(김두현, 1995: 349). 2008년 말 현재 경찰청에 등록된 경비업체의 수는 총 3043개이며 경비원의 수는 14.3만명에 이르며, 경비업법에 규정된 경비업체의 업종은 시설경비, 호송경비, 신변보호, 기계경비, 특수경비업무 등이며, 경비업을 하고자 하는 자는 법인을 설립하고 경비인력, 자본금, 시설 및 장비, 등을 갖추고 법인 주소지 관할 경찰청의 허가를 받아야 한다(경비업법, 2008). 이 들은 업체의 등록과 함께 영업행위, 직원의 구성과 교육에 이르기 까지 경비업법에 정해진 바에 따라 경찰의 전반적인 통제를 받고 있다. 민간경비의 근무행위는 일반시민과의 빈번한 접촉이 불가피하며 이런 과정이 헌법상의 기본적 인권의 보장과 밀접한 관련이 있기 때문에 경찰의 물리적 행사와 마찬가지로 민간 경비에 있어서도 유사 또는 동일한 제약이 필요하기 때문이다(최선우, 2008: 197).

그럼에도 불구하고 불법이 성행하는 대집행 현장에 민간경비업체가 동원되는 이유는, 경비업체는 몇 개의 대형업체를 제외한 대부분은 영세성을 가지고 있으며, 직원의 75% 이상이 월수입 1백50만원 이하의 열악한 고용환경을 가지고 있기 때문이다(민재기, 김창호, 2008: 145). 이런 자금력이나 경쟁력이 부족한 업체들이 계약을 수주하기위한 무리한 덤핑입찰을 하고 있으며, 돈이 되는 사업으로 철거 현장에 용역을 제공하게 되고, 더욱이 이를 전문으로 하는 불건전 업체가 산재되어 있다. 우수한 경비인력의 확보나 교육을 위한 투자가 이루어 질 수 없는 영세한 경비업체의 사업 여건에서 시장이 왜곡되고(김태환, 박옥철, 2005: 77), 또한 대집행 현장은 정상적인 경비원이 불필요한 상황이 조성된다. 이에 이윤이 높은 사업으로 용역 동원 전문 경비업체들이 생성되고, 폭력적 대집행현장에 영리를 위한 불법적인 용역 동원도 마다하지 아니 하고 있는 것이다. 2001년 한겨레 21의 보도에 의하면 당시 경찰청에 등록된 1945개의 경비업체 중 60% 이상의 업체가 노동쟁의에 개입하는 등의 용역동원을 전문으로 하고 있으며, 소수의 상근인원을 가지고 운영하며 일을 수주하면 인터넷을 통한

아르바이트생을 모집하거나 조직폭력이나 노숙자들을 포함한 무자격자들을 동원한다(한겨레21, 2001.6.20.). 또한 대집행현장의 여건에 따라 장애인 단체나 북파공작원, 해병참전용사 등과 연계하여 이들을 동원하거나 이들 단체 일부가 자활활동이라는 명분으로 직접 경비업체를 차려 수주하고 인원을 동원하는 경우도 있다. 더욱이 노사현장의 해결사나 철거전문 조직이 경비업체를 운용하면서 소위 용역강패를 동원하는 일을 전문으로 하며 전국적 조직망을 가지고 있는 경우가 있다. 이들은 수주를 위한 경쟁을 하게 되고 경제적 이익과 난제 해결의 지명도를 얻기 위해 폭력과 위협을 무릎 쓰고 해결사로서 충성경쟁을 하게 된다.

대집행이라는 법률적 강제집행이 이루어 질 수밖에 없는 시장이 있고, 물리력을 가진 폭력적 용역에 대한 요구가 존재하는 것이 현실이므로, 시장원리에 의한 수요와 공급이 이루어지는 대집행 현장에서의 폭력적 물리력의 동원은 상호 전제되어 있는 것이다. 그러나 시행청이나 공권력은 행정권의 집행으로 이를 암묵적으로 무관심하게 됨으로 현장에서는 필연적으로 폭력, 인권유린 등의 문제가 발생한다.

(2) 동원 인원의 자격과 근무수칙

경비업법에는 경비원의 자격에 미성년자, 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자와 금치산자 및 한정치산자, 금고이상의 형을 받고 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 5년을 경과하지 아니한 자, 등 경비원으로 근무하기에 부적합하다고 판단되는 자를 명시하고 이들을 경비원으로서의 근무를 할 수 없도록 규정하고 있다. 이의 신분확인을 위해 민간 경비업체들은 관할 경찰관서에 범죄경력조회 등 협조를 요청할 수 있다(경비업법시행령 제23조 3항). 또한 소속 경비원을 채용 시부터 근무 간 법령에 규정된 시간과 과목을 교육하고 지도해야 하며 규정된 장비의 휴대와 복장을 착용하고, 근무수칙에 의해 성실하게 근무하도록 통제하여야 한다. 그러나 대집행 현장에서는 동원인원의 대부분이 급히 수배된 인원으로 조직적인 교육이나 통제의 여건이 불비하며 정형화된 근무수칙도 없다. 오로지 달성해야 하는 임무와 조속한 완수를 위한 독촉이 있을 뿐이다. 대집행의 현장에 투입된 경비요원은 경비업법이 정한 바 업무수행에 경찰의 통제가 있어야 함에도 이에 대한 방관적 입장이 문제가 되고 있다. 따라서 동원된 인원에 무자격자가 많고 근무수칙이 없이 무차별적 집행이 이행되는 경우가 대부분이다.

(3) 인원이 동원되는 현장

민간경비업체가 입찰, 수의 계약 등을 통한 수주로 용역을 동원하거나, 시행자가 직접 인원을 동원하여 의무자와 대립함으로써 물리적 충돌과 인권 문제가 제기되는 장소와 대집행 인원들이 행하는 업무는 매우 다양하다. 행정명령에 의한 의무 불이행 현장으로 대집행 인원

들은 불법게시물 철거, 노점상 단속, 불법 건축물 철거, 강제철거 및 인원소산 등의 강제 집행 업무수행이거나, 주택재개발 재건축 관련 이권대립이 있어 다툼이 있는 장소로 시행청의 대집행이나 시행사의 임시고용 등으로 강제철거나 불법점거의 거부 등의 업무를 한다. 특정 시설물의 설치와 관련하여 집단민원이 있는 곳에서는 불법 점유, 공사방해 등을 막는 일을 하며, 국책사업에 따른 정책적, 환경, 공해, 자연훼손, 문화적 갈등의 현장에서는 공사방해, 불법시위, 무단점거를 해소하는 등의 시설 경비와 인원소산의 업무를 병행한다. 행정대집행 현장은 아니지만 일반기업의 주주총회와 관련하여 이해대립이 발생 하는 곳, 부동산의 법적 권리에 대한 다툼이 있는 곳, 노사분규의 현장이나 발생 가능한 장소 등에 질서유지나 사유 재산 보호 등의 명목으로 동원되거나, 일시 고용되어 업주의 요구에 따른 인원을 동원하는 경우가 있다.

(4) 인원 동원 형태

문제발생지역에 시행청의 대집행을 수주하여 경비업체가 인원을 동원하여 투입하는 경우와 대집행과정에서 난제가 발생하여 소위 특수인원이 요구됨으로 부분 하청으로 인원을 투입하는 경우가 있다, 또한 경비업체가 명의만 빌려주고 실제적인 수주와 인원동원은 다른 조직이 하는 경우도 다반사이며, 일부의 장애인 단체나 북파공작원, 파월 용사회, 등의 단체가 자활활동의 명분으로 수의 계약하여 인원을 동원하고 있다. 대집행의 형태는 아니지만 사업 시작부터 경비용역을 수주하여 현장을 관리하거나 보상 합의를 종용하며 철거민을 위협하는 경우와 회사 측이 용역경비회사 직원을 임시직 직원으로 단기간 채용하여 구사대의 성격으로 인원을 투입하는 사례가 있다(한겨레21, 2006.5.11 세종병원의 파업현장에 투입). 다른 형태로는 시행사가 재개발이나 재건축 현장에 경비업체가 아닌 건설회사에 철거용역을 주고 이들 건설회사가 철거대상주민과 충돌할 경우 철거전문 용역 경비업체에 재하청을 주게 됨으로써 소위 용역깡패가 등장하는 경우가 있다.

인원을 동원하는 기간은 난제의 해결을 위해 몇 시간의 일회성 동원이 대부분이나 몇 개월, 또는 임무완료 후에도 연관된 사업이나 지속적인 시설경비와 관리를 하는 경우도 있다.

2) 행정대집행 의무자의 불이행과 저항

행정명령이 내려진 후에도 지속적으로 저항하며 의무를 불이행하는 데에는 영세소의계층의 생존권적 투쟁과 헌법적 권리인 주거권의 보장이라는 명분과 인권적인 문제가 있으나, 대부분의 경우 경제적 이권의 확대를 둘러싼 관행적 집단민원 해결방법의 타성과 문제 지역을 철새처럼 떠도는 소위 전문기술자의 개입 등 복잡한 문제가 혼재하는 경우가 많다. 행정대집행이 시행되는 우선적 원인은 이론적 배경에서 고찰한 바와 같이 행정명령에 대한 불이행

과 집행에 대한 거부와 저항에 의한 상황요건에 의하여 발생한다.

(1) 주거권 운동

주거권은 실정법상의 명시된 용어는 아니지만, 인간의 기본권에 해당하는 인간의 존엄성에 적합한 주택조건과 주거환경을 향유할 권리를 뜻한다(박현주, 2006: 9-17). 도시 재개발이나 재건축 현장의 의무불이행에 따른 갈등 속에는 대부분 주거권의 보장을 명분으로 한 의무의 거부와 철거에 대한 저항이 있다. 이런 도시개발에 따른 시민의 기본권을 지키기 위한 반발과 거부운동을 “주거권 운동”이라 한다. 그러나 주거권 운동은 의미의 순수성과 달리 도시정책과 대립하면서 개발현장에서 지속적으로 시행청과 부딪치고 경쟁하면서, 투쟁방법도 많은 변화를 가져 왔다. 특히 강제철거에 대한 주거권 운동은 철거의무자와 외부의 관련단체와 연계된 물리적 투쟁으로 점진적으로 격화되고 심화되어 왔으며, 현재는 관련 단체가 결성되고 막강한 투쟁력을 보이고 있어 대집행과정에서 폭력적 대립상황이 연출되는 주요원인이 되고 있다. 주거권 운동 중 본 논문의 논점과 관련한 변화과정을 발취하면 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 주거권 운동의 변화

구분	제1기 (1972년 이전)	제2기 (1973-82년)	제3기 (1983-89년)	제4년 (1990-99년)	제5기 (2000년 이후)
특징	철거정비 반발	철거민 운동소강	조직화된 운동	주거권 운동 분화	다원화와 전문성
주체	철거민	주민, 지식인	세입자 지식인 연대조직	주민, 지식인, 전문가	철거민 단체, 정책연구단체, 시민단체
조직	주민자체조직	부정형적 조직 지식인 주도	세입자대책위 지역대책위 서철협 결성	전철연 주거연합 도시연구소설립	체계적 조직화 전문영역 분화 다양화
전략	일규적 시위 진정서 제출	자립적 공동체 형성	항의시위 진정서 제출 사회단체 연계	조직적 투쟁 서명운동 인권단체 연계	철거민 단체 연계 연구조사 정책제언 캠페인, 성명발표

출처: 박현주(2006).33 재구성

또한 주거권을 빌미로 사업의 진행이나 공무의 집행을 방해하거나 관련단체와 연계하여 이권 확대를 위한 투쟁을 하는 경우가 있다. 이는 시행청에게 행정대집행을 통한 물리적 용역을 동원하게 되는 상황요건을 제공하는 요인이 된다.

국민의 기본 권리인 주거권 보장에 관한 사항은 논외로 한다.

(2) 이권의 대립

대부분의 개발현장은 개발에 따른 이권의 대립이 있고 이권당사자들은 이권의 확대를 위해 최후까지의 경쟁을 하게 되어 있다. 재개발사업은 지역주민이 조합을 결성하여 시행하는 민간주도 방식과 주택공사 등의 공공기관 주도의 공영개발 방식이 있다. 대부분의 개발은 민간주도 방식이며(서울시 1973년부터 2008년까지 977건의 사업 중 969건이 민간주도 방식 개발임), 이권의 대립은 민간주도 방식에서 더욱 치열하고 물리적 대립이 심하다. 현행의 “공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법”에 따른 보상은 지역 내 토지, 건물의 소유자측(지역조합원)과 세입자측(비조합원)의 보상과 사업권의 경제적 이권이 대립할 수밖에 없는 여건으로 대부분의 경우 물리적 충돌양상으로 발전 한다.

이런 대립의 경쟁이 심화되면 양측이 대립의 현장에 제3자의 개입을 불러오고, 의무자에 의한 용역 동원이 이루어지는 경우도 있다. 의무자가 관련단체와 연계하여 투쟁하거나 용역 업체에 의한 인원의 동원을 통해 사업진행을 방해하거나 강제철거를 물리적으로 저지하는 투쟁을 하게 되는 경우이다. 이런 경우 대집행이 이루어지면 폭력적 대립이 더욱 격화된다.

(3) 생존권 투쟁

대집행현장에는 강제철거 후 이주대책이 없는 소외 영세민이 존재한다. 이들은 대부분 영세 상인이거나 노약자나 장애인, 어린이 등으로 생존을 위한 최소한의 대책을 요구하며 철거를 거부하고 투쟁하게 된다. 사업지연에 따른 경제적 손실을 확대시키며 사회적 약자와 최소한의 생존권 보호라는 명분으로 강제철거라는 수순을 유도하며 가능한 장기간 버틴다. 상호간의 이익확대와 생존권을 위한 대결 구도가 형성되고, 여러 가지 명분으로 외부세력의 개입으로 인원이 동원되고 물리적 충돌 여건이 성립한다. 대집행에 동원되는 인원의 일부는 불우한 환경에서 성장하며 반대의 경험으로 심리적 갈등을 겪는 경우가 있다.

3. 행정대집행 현장에서 폭력행위의 문제점

행정대집행 현장에서의 폭력과 인권유린사태는 신문보도 등 언론을 통하여 자주 알려지고 있으며, 민간 시민단체 및 정당 국회 등에서 많은 논의가 이루어지고 있다.

공식적으로 인권위원회에 접수된 진정사건의 건수도 점차 증가하는 추세를 보이고 있다. 이를 연도별, 요소별로 정리해 보면 아래와 같다.

<표 2-2> 행정대집행관련 인권위원회 진정사건 수(2008.12.18.현재)

연 도	합계	2001년	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
사건수(건)	116	3	1	7	4	11	24	38	28

출처: 인권위원회 자료

* 2006년 2건/ 2007년 5건/ 2008년 5건은 행정대집행과 직접 관련성 모호

** 접수된 사건들의 전체진정내용을 상세조사하면 행정대집행 관련하여 더 많은 진정사건이 있을 것으로 예상

이를 병합된 사건을 제외하고 진정사건의 피진정인을 중심으로 재분류하면

<표 2-3> 행정대집행 관련 진정내용 중 피진정인

피진정인	지방자치단체	경찰	(SH, 주택, 토지 도로 등) 공사	기타(조합, 개인, 시공사, 등)
진정사건 수(건)	76	23	17	4
비율(%)	75.25	22.77	16.83	3.96

출처: 인권위원회 자료

이를 진정사건의 진정인이 주장하는 현장에서 발생하였던 폭력과 인권유린의 내용을 중심으로 재분류하면

<표 2-4> 행정대집행관련 진정사건의 진정내용

진정내용	폭력 (사람/ 재산)	폭력방치	보상, 배상, 대책마련 등	행정대집행의 부당성	제도개선	기타
사건 수(건)	46	4(10)	11	23	4	13
비율(%)	45.54	3.96	10.89	22.77	3.96	12.87

출처: 인권위원회

* 폭력방치(10)는 폭력과 병행하여 진정된 건수임

** 기타는 철거지역 안전조치, 현수막제거, 편파적 조치, 오페수 유입 등임

상기 현황을 분류해보면 행정대집행의 현장에서 발생하는 문제점은 2006년부터 급증하는 추세를 보이고 있으며 진정의 내용은 폭력과 폭력의 방치가 과반수를 차지하고 그 대상은 지자체나 공사로서 이의 실제적인 대상은 대집행 현장에 동원된 용역 즉 민간경비업체라고 볼 수 있다. 또한 폭력의 방치는 공권력에 대한 시민 보호를 방치한 책임에 대한 진정이며, 행정대집행의 폭력에 대한 고소, 고발은 경찰이나 검찰에 많은 부분이 있을 것으로 사료된다.

대부분의 대집행은 물리적 행위와 저항에 따른 폭력적 충돌양상으로 발전되고 많은 인명의 희생과 인권의 유린을 유발함으로써 사회적 문제를 야기하고 있다. 최근 발생한 “용산참사(2009.1.20.발생, 용산재개발 현장, 6명사망)”는 이를 웅변적으로 말해주고 있다.

III. 행정대집행 현장의 폭력유발 요인 분석

1. 행정대집행 현장의 폭력행위의 유형

행정대집행 현장에서의 폭력행위나 인권의 유린 행위는 대립의 양상과 투입된 인원의 성격에 따라 다르게 나타난다. 현장에서 발생하는 폭력의 유형은 2006년 9월 1일 참여연대와 전국빈민연합 등의 단체에서 발표한 용역강패에 대한 기자회견에 잘 나타나 있다.

첫째 경비업체가 재개발지역의 강제철거나 노점상 등 불법 단속현장에 대집행을 수주하고 실력행사를 하는 경우에 발생하는 폭력행위로서 가장 흔한 경우가 욕설과 모욕이다. 욕설과 모욕적 행동은 수주한 지역이나 수주가 예정되는 지역에 사전 분위기 잡기부터 시작되는데, 노인이나 주민들에게 상스러운 욕을 하며 모욕을 주고, 몇 명씩 몰려다니며 험한 분위기를 연출하기도 한다. 철거민에게 협박과 위협으로 보상합의를 받아 내거나, 협상의 유리한 여건을 조성한다.

다음은 무단 가택침입이나 영업방해 행위이다. 위협적인 행동으로 야간에 창문을 파손하거나 오물 투척, 가택에 무단으로 들어와서 거주자를 협박하거나, 영업장에서 소란행위, 손님과의 시비, 고의적 기물손괴, 악취가 나는 물질의 반입이나 노출이 심한 운동복 착용한 무리의 영업장 출입, 자리점거, 혐오감을 주는 행위 등으로 영업을 지속할 수 없도록 한다. 진입로를 차단하거나 위협한 여건 하에 공사를 진행한다. 지속되는 소음으로 영업은 물론 거주자의 환경을 악화시킨다.

다음은 불법무기의 소지이다. 경비업법에 의하여 경비업체에 소속된 경비원이 소지할 수 있는 장비가 아닌 각목이나 방망이, 햄머, 쇠파이프 등을 소지하고 위협적인 행동을 하며, 이를 이용한 기물의 파손과 신체에 대한 상해를 입힌다.

다음은 기물의 파손이다. 강제철거현장에서 법률상 금지된 개인의 재산이나 상품 등을 불법적으로 파괴하거나 무차별 이동, 압수하는 행위가 자행된다.

다음은 가장 문제가 되는 폭력행위이다. 대집행 인원과 의무자가 물리적으로 대립하면 상호 폭력이 행사되고 사상자가 발생한다. 이는 대집행의 상황요건에 나타나있듯이 대집행 동

원 인원의 물리적 실행행사는 예정된 수순이며 결과이다. 그러나 철거민에 대한 폭행이나 파손, 불법장비 휴대 등이 발생하면 문제가 된다. 철거민을 강제로 소산시키거나 주거지역으로부터 강제 추방, 점거한 차단 시설물을 해체시키는 과정에서 고의적으로 폭행을 가하거나 위협적 행위를 하게 된다. 대부분의 경우 법집행이라는 명분으로 우월감을 가지고 위력적 시위와 폭력적 행위를 하게 된다. 대립이 장기화 격화되어 특수 용역강패가 동원되면 무자비한 폭력과 파손 위협 등의 불법행위가 자행된다.

둘째 의무자가 철거를 거부하기위해 인원을 동원하는 경우이며 대개 외부 관련 단체의 협조를 받는 일이다. 전철연 등의 단체가 개입하면 용역업체와의 폭력적 투쟁과 극한대립이 형성되고 심화되면 공권력에 의한 진압작전이 전개될 수 있다. 경찰이나 철거용역의 진입을 차단하고 농성하기위해 망루를 설치하거나 새총으로 골프공 쇠 돌 등을 발사하고, 화염병, 화염방사기 등의 사제 무기의 사용하고, 시너, GAS통을 배치하여 강제진입을 막고 공권력의 진압작전을 시행하지 못하도록 스스로 위험 상황을 조성한다. 이는 행정대집행의 상황요건이 조성됨을 의미하며, 현장에서 대집행자에 의한 물리적 실행행사의 당위성 문제를 야기한다. 주요사례를 정리하면 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 주요 전철연 농성사례

일시	사례	결과
1997.7	서울 전농4구역 재개발	철거민 1명 사망
1999.2	수원시 권선구 택지개발사업	사제 총포류 발사 경찰 공사장인부 2명부상
2000.6.	새천년 민주당사 점거	사제 화염 방사기 사용
2002.7.	서울 상도동 재개발	새총 등 사용 철거용역직원 30여명 부상
2002.9.	월간“말”사무실 난입	전철연 비판 기사에 반발
2003.3	고양시 풍동 재개발	화염병으로 파출소 방화
2005.4.	경기도 오산시 세교택지개발 지구	용역업체 1명사망, 6명 부상. 경찰 3명 부상
2007.12	경기도 용인시 어정지구	골프공, 구슬 발사
2009.1	서울 용산 재개발 참사	전철연 등 철거민 5명 사망. 경찰1명 사망

출처: 중앙일보, 2009.1.24.자 “용산 재개발 참사” 재구성

이런 경우 대집행을 수주한 경비업체도 소위 거점해체를 위해 북파공직원 등의 특수요원에 재하청을 주게 됨으로써 폭력적 투쟁이 격화 된다.

셋째 시행자와 의무자의 주요인물에 대한 상호 위협상황의 조성이다. 주로 대집행에 저항

하는 핵심인물을 납치 감금 폭행 등 인권유린 행위가 이루어진다. 보상에 대한 합의나 대집행을 쉽게 하기 위해 중심인물에 대해 집중적으로 공격하거나, 현장배제를 위해 납치하고 위협하거나 회유를 통해 무력화한다. 또는 가족을 위협하거나 무력시위로 공포감을 조성한다.

2. 폭력유발 원인 분석

1) 경제적 이권

대립과 갈등의 중심에는 경제적 이권경쟁이 있다. 크게는 사업추진의 신속성과 비용의 절감을 통해 원가를 절감하고자하는 시행자의 경제적 이익과 단체농성을 통한 철거보상의 다다익선적 의무자의 이권이 대립한다. 이에 따라 시행사는 용역비용이나 강제철거 시 발생할 수 있는 폭력에 의해 다소 문제가 발생하더라도 신속한 사업진행으로 원가부담을 줄이고 이익을 최대화하기 위한 방법으로 대집행을 선택하고, 현장에서 단시일에 과감하게 업무를 처리하는 용맹스런 용역을 가진 민간경비업체를 찾게 된다. 민간경비업체는 신속한 집행으로 집행비용을 절감하고, 차후 지속적 수주를 위한 실적과 명성을 유지하기 위해 폭력을 마다하지 않고 해결사로서의 충성을 하게 되어 있다. 이런 시행사와 의무자의 이권을 위한 대립과 법적 강제집행 수단인 대집행, 그리고 물리적 동원 능력을 가진 경비업체의 이익을 위한 경쟁은 현장에서 나타나는 폭력의 근본적 유발원인이라 할 수 있다.

2) 시행청의 손쉬운 집행방법 선택

시행청은 철거현장에서의 골치 아픈 문제해결을 위한 손쉬운 방법으로 요건만 된다면 대집행을 결심하는 경향이 있다. 이런 경향이 지방개발공사까지도 직원들이 대집행에 의한 여러 가지 문제점을 인식하고도 업무수행을 위해 공사법을 개정하여서라도 행정대집행권을 원하는 것으로 설문조사 결과 나타나고 있다(장철영, 이상철, 최인규. 2008: 6-15). 또한 시행청이 요구하는 경비업체와의 계약내용은 폭력적 집행이 예견되에도 이를 묵인하거나 책임을 제3자인 대집행자에게 전가하는 손쉬운 해결방법으로 되어 있다. 수주한 경비업체에 일방적으로 집행 성과와 업무원수를 요구하고 단시일 내에 해결하여야만 이익을 낼 수 있는 계약 구조로 폭력적 상황이 조성될 수 밖에 없는 여건이다.

3) 의무자의 집단행동을 통한 이권 확대 투쟁

민원해결의 집단행동에 대한 타성으로 개발현장에서 의무자가 자신의 이권을 확대하거나 사업진행을 지연시킴으로써 시행자와의 유리한 협상상황을 조성하기 위한 방법으로 의무를 불이행하고 저항함으로써 대집행의 상황요건을 조성하고, 폭력충돌을 야기 시킨다. 더욱이

대집행이나 공권력의 진압에 대비한 위험상황을 조장하고, 사제무기 등을 동원한 폭력적 투쟁을 전개하며 사회적 반항을 유도하는 행위가 상호간 극단적인 폭력을 유발하는 원인이 되는 경우가 있다.

4) 동원 경비업체의 불 건전성

경비업법에 규정된 합법적인 사업 외 불법적인 인원의 동원이나 이권개입을 전문으로 하는 민간경비업체의 영업행위가 폭력의 근원이 되고 있다. 적은 비용으로 부적절한 인원을 모집하고 이익을 확대하기위해 단시간 내의 업무완수를 강요함으로써 폭력사태가 야기된다. 또한 값싼 노동력으로 장애인과 노숙자, 심지어 가출한 청소년들까지 철거용역현장에 투입할 뿐만 아니라, IMF 이후 불황으로 유흥가에 기생하던 강패들이 신종업종으로 철거용역회사를 이용하고 있다는 것은 큰 문제라 할 수 있다(장철영, 이상철, 최인규. 2008: 17).

대부분의 철거용역을 전문으로 하는 경비업체는 원래 동원할 상주인원이 없다. 다만 아르바이트생을 모집하고 관리하는 인터넷 사이트와 인원을 동원할 수 있는 중간보스나 단체의 연락망이 있을 뿐이고, 수주하면 이들을 통해 급조된 인원이 동원된다. 따라서 적절한 교육이나 폭력행위를 제어할 수 있는 조직적 현장관리가 될 수 없다. 실제로 동원인원의 현장 투입 시 지시하는 사항은 불법행위에 대한 교육보다는 업무완수와 상대방에 대한 무력화 방법 등 폭력을 유발할 수 있는 내용이 대부분이다. 또한 발생된 폭력이나 부상에 대한 책임은 개인 책임이나 보험으로 처리하고 있다. 폭력행위자는 현장 도피나 은익을 도와주고 차후를 보장한다. 철거용역 전문 경비업체의 회사 구조와 인원의 동원, 현장에서의 인원운용, 사후 처리 등은 수주한 업무를 신속하게 처리하고 이익을 챙기는 데에만 급급한 구조로 폭력을 유발할 가능성이 농후한 구조이다.

5) 공권력의 방관적 태도

대집행의 현장 폭력이 문제가 되는 경우 대부분 피해자는 경찰의 폭력방치를 주장하고 있다. 그러나 행정대집행법과 행정대집행법시행령에는 경찰의 개입이나 현장입회를 규정하고 있지 않으며, 상황요건에 물리적 실력행사를 전제로 하고 있음에도 불구하고 동원인원의 폭력행사를 통제할 아무런 규제 장치가 없다. 따라서 범죄의 예방과 질서유지의 차원에서 경비업법에 의해 동원 민간경비업체를 통제하게 되는데 대부분 사후처리 되는 경우가 많다. 이는 대집행을 수주한 경비업체에게 물리력을 동원한 현장집행의 권한을 위임하게 됨으로써 동원인원의 질과 교육여하에 따라 폭력사용에 대한 해방감을 줄 수 있다.

6) 부수적인 이권사업 수주경쟁

재개발이나 재건축 현장에서 의무 불이행과 거부투쟁 등에 대한 문제해결을 조건으로 조경공사나 APT 샷슈 공사권을 대집행 동원 인원 책임자에게 주는 경우가 있다. 이런 경우 경제적 이권을 미끼로 무리한 대집행을 요구하게 되고 폭력이 동원되는 요인이 된다. 재건축 등이 완료된 후 건물의 경비나 관리를 대집행을 담당했던 경비회사가 담당하는 경우는 흔히 볼 수 있다.

7) 특수단체의 수주

시행청이 재활사업 명목으로 일부의 장애인 단체, 복과공직원, 해병전우회, 파월고엽제 피해자 단체 등에 불법시설물 철거, 노점상 단속 등의 업무를 주거나, 대집행자가 의무자의 폭력적 저항에 대한 거점해체 업무를 재하청하는 경우가 있다. 이는 현장 폭력이 가중되는 원인이 된다.

8) 도급과 하도급의 관계

대집행을 수주한 업체가 하도급을 주는 과정에서 과도한 이익을 챙기게 되면, 하도급업체는 값싼 인력을 동원하게 되고, 단시일 내에 업무완수를 시도해야만 하는 경우가 발생하여 폭력행위가 나타날 수 밖에 없다. 또한 적은 인원을 동원하여 동원인원에게 시간과 담당지역의 무리한 근무를 요구하며, 근무여건과 숙식의 어려움 등으로 스트레스를 받게 하여 의도적으로 폭력적 행위를 유도하게 된다.

IV. 폭력근절을 위한 개선대책

1. 법, 제도적 개선

행정대집행 제도는 행정상의 의무이행을 위해 제도상 필요한 점이 인정된다 해도 운영과정에서 과도한 물리적 충돌과 인권의 유린, 소외계층에 대한 인권의 침해가 발생할 소지가 있어 적절한 통제가 필요한 것이 현실이다(정철영, 이상철, 최인규. 2008: 14). 따라서 장점을 살리면서 폭력과 인권유린의 문제를 최소화할 수 있도록 법과 제도적인 개선방안이 모색되어야 한다. 대집행법은 60여 년 전 개발시대에 제정된 법으로서 현재의 상황변화를 수용

할 수 있도록 보완이 필요하다. 이는 물리력이 수반되는 강제집행으로 제3자에게 위임된 강제력에 대한 공권력의 감시와 통제가 있어야 한다는 것을 의미한다. 따라서 대집행의 현장에는 필히 시행청과 경찰이 입회하여 불법행위가 발생하지 않도록 감시하고 지도하여야 하며, 폭력적 상황이 발생하면 즉시 공권력이 개입하도록 명시해야 한다.

2. 시행청의 관행적 집행제도 개선

시행청은 행정대집행의 결정에 신중을 기해야하며, 민간경비업체의 선정에 기준을 마련하고 업체에 대한 사전 등록제를 실시하여야 한다. 경비업법상의 자격에 맞춘 인원 동원이 가능하고 교육과 통제가 가능한 업체가 사전 등록을 하도록 하여, 능력과 준법의지가 있는 업체가 선정되도록 유도하여야 한다. 수주계약 시 성과위주의 관행적 용역계약조건을 해소하여야 한다. 또한 폭력이나 인권유린의 문제발생시 시행청의 책임을 명시 하여 대집행과정에서 동원인력의 감시를 강화함으로써 폭력유발 요인을 제거해야 한다. 이런 대책은 폭력의 방지뿐만 아니라 시행청의 책임을 강화하는 조치로 대집행이 결코 손쉬운 집행방법이 아니라는 인식으로 대집행 결정에 신중을 기하는 효과를 가져 올 것이다.

3. 의무자의 집단민원의 타성 타파와 법질서의 확립

의무자의 집단행동을 통한 민원해결의 타성을 타파하고 공무집행의 방해에 대한 책임이나 대집행 비용의 청구 등 엄격한 법집행이 이루어져야한다. 집단행동을 통한 이권의 확대 투쟁과 의무에 대한 거부, 불법적인 공무집행방해와 위협적 상황의 조성이나 폭력적 거부투쟁은 법적 책임을 정확히 적용하여 법질서가 확립되도록 하여야 하며, 대집행에 소요되는 비용은 철저히 청구하여 징수함으로써 불필요한 불이행 투쟁을 근절해야 한다. 또한 외부 제3자의 개입을 차단하여 폭력적 상황이 확대되는 일이 없도록 해야 한다.

4. 민간경비업체의 건전성 확보

민간경비업체의 인원동원에 경비업법의 준수를 지도하고 감시하여야한다. 이는 앞에서 제시한 사전 등록제가 한 방법이 될 수 있다. 수주한 경비업체는 등록에 첨부된 인원 중에서 인원을 동원하고, 근무지와 업무, 근무수칙이 명기된 계획서를 작성하고 이를 교육하여야 하며, 규정된 복장의 착용과 장비를 휴대하도록 하여야 한다. 이를 어길 경우 법에 의한 처벌과 대집행의 수주가 제한되도록 해야 한다. 이로써 대집행에 경비원의 자격과 교육을 받은 자가 동원되고 업체가 준법의지를 갖게 됨으로써 소위 용역깡패와의 관계를 끊을 수 있다.

5. 재활사업을 명분으로 한 특수 폭력단체의 수주 배제

시행청은 일부 장애인 단체, 복과공직원, 파월 및 고엽제 피해자 단체 등 특수 단체가 재활 사업을 명분으로 대집행을 수주하고 폭력현장에 동원되는 관행을 차단하고 정상적인 수주절차를 준수해야 한다.

6. 폭력적 대집행과 부수적 이권사업 수주의 연계 차단

시행사의 빠른 사업시행으로 이익을 극대화하기 위해 공격적인 경비업체를 선정하고, 사업시행에 해결사로서의 폭력적 대집행행위의 대가로 부수적인 이권 사업권을 제공하는 연계고리를 차단하여야 한다.

7. 도급과 하도급의 연결 관계의 해체

수주한 업체가 이익을 챙기고 재하청을 줌으로 열악한 조건으로 현장에 인원을 동원하는 관계나, 하청을 받은 중간보스가 과도한 이익을 취하고 노숙자 등 값싼 인력을 동원하고 조기해결을 위해 폭력을 조장하는 관행적 연결 관계를 해체해야 한다. 이를 위해 시행청은 수주계약 시 용역깡패를 동원하는 중간 폭력조직의 개입이나, 수주업체와 동원업체의 상이, 용역 동원방법 등을 감시해야 한다.

V. 결 론

행정대집행은 법에 의한 행정집행의 현장임에도 불구하고 물리력에 의한 강제집행이 시행됨으로 인하여 시행자와 의무자 사이에 폭력과 인권유린 행위가 난무하고 인적피해가 발생하고 있다. 이는 상충되는 시행청과 의무자 사이의 이권문제가 대립하며, 헌법적 기본권인 주거권과 생계형 투쟁 등 복잡한 이해관계가 존재하고, 양측의 대립 상황이 심화되면 서로 물리력을 동원하게 되고 대집행 현장에서 폭력적 충돌상황이 조성되기 때문이다.

행정대집행에 동원되는 용역은 대부분 민간 경비업체에서 조달하고 있으며, 업체들의 불법적 인원의 동원과 대집행 현장에서의 동원된 소위 용역깡패들에 의한 폭력과 인권유린 행위는 사회적문제가 되고 있다.

대집행 현장에서의 폭력을 유발하는 원인은 행정대집행은 물리적 강제력을 상황요건에 전

제로 하고 있음에도 불구하고 위임된 제3자의 강제력을 현장에서 통제하고 제한할 법적 장치의 미비점과 시행청의 관행적 대집행의 시행, 집단민원의 타성에 의한 이권 확대를 위한 의무 불이행과 집행에 대한 저항, 수주 민간 경비업체의 불건전성과 용역강패의 동원, 일부 복과 공작원 등 특수단체의 동원, 전철연 등 제3자 개입, 재하청 관행 등이 주요 요인으로 분석되었다.

대집행에 동원되는 민간경비업의 폭력행위를 근절하기위한 개선대책으로는

법 제도의 보완을 통해 대집행 현장의 시행청과 경찰관의 입회를 의무화하여 동원된 경비업체의 폭력행위를 감시하고, 폭력적 상황이 조성되면 공권력이 즉각 개입하도록 해야 한다.

시행청의 관행을 타파하여 성과위주의 일방적 용역계약조건을 해소하고, 폭력문제에 대한 시행청의 책임을 강화해야 하며, 경비업체에 대한 사전 등록제를 시행해야 한다.

의무자의 집단행동을 통한 민원해결이나 이권 확대 투쟁의 타성을 타파하고, 공무집행방해나 집행을 무력으로 저지하고 위협상황을 조성하는 데에 대한 법적 책임을 명확히 집행함으로써 법질서를 확립하고, 대집행비용을 정확히 징수함으로써 불필요한 의무 불이행을 줄여나감으로써 충돌의 기회를 없애야 한다.

경비업체의 건전성을 확보하기 위해 경비업법의 준수를 유도하고 지도해야 하며, 대집행 수주 시 사전 등록된 인원의 범위 내에서 동원하고, 정확한 근무계획에 의한 인원투입과 법에 규정된 복장과 장비의 휴대가 이루어지도록 하고, 위법사항이 발생하면 개인에 대한 법적 처벌과 업체의 수주제한조치가 가해져야 한다.

재활사업을 명분으로 한 특수 폭력단체의 수주 차단과 폭력적 대집행의 대가로 부수적 이권사업을 수주하는 연계를 차단하여야 하며, 하도급 관행을 청산하여 이익은 수주업자나 중간보스가 챙기고 현장에는 값싼 인력이 동원되는 불공정한 관계를 해체해야 한다. 등이다.

행정대집행과정에서 폭력근절을 위한 개선대책의 이행과 민간경비업체의 건전성 회복을 통해 용역제공이라는 경비업계의 새로운 수익 영역이 개발될 수 있을 것이다.

논지를 고려하여 주거권과 환경 등 사회문제, 생계문제, 보상 등의 개선대책은 논외로 하였으며, 자료가 부족한 부분은 관련자의 증언을 참고로 하였음을 밝혀둔다.

참 고 문 헌

- 경비업법. (2002), 법률 제6787호로 1차 개정
공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률. (2002), 법률 제6656호로 제정.
김두현. (1995), 『경호학개론』. 백산출판사.
김태환·박옥철. (2005), “한국 민간경비 실태 및 발전방안”. 『한국경호경비연구』, 9: 69-96
대한주택공사법. (1962), 법률 제985호로 제정.
민재기·김창호. (2008), “경호, 경비업체 서비스 지향성이 조직 유효성에 미치는 영향.” 한국경호경비학회지 제14호. 145.
박현주. (2006), “도시재개발지구의 주거권 운동 연구”. 석사학위논문, 한남대학교 대학원
유종해. (1995), 『행정의 이론』. 박영사.
인권위원회 미공개 자료. (2008), 행정대집행 관련 진정사건 현황 분석
장철영·이상철·최인규. (2008), “지방개발공사의 행정대집행 권한과 실익에 관한 연구.” 한국지방자치연구 제10권. 163-182
정해영. (2000), “행정작용에 대한 헌법소원의 범위”. 석사학위논문, 연세대학교 대학원.
중앙일보. (2009), “용산재개발 참사”. 1.24: 4면
천정환. (2006), 『신 범죄학』. 백산출판사.
최선우. (2008), 『민간경비론』. 도서출판 진영사.
한건우. (2007), 『현대행정법강의』. 신영사.
한겨레21. (2001), ‘파업현장 장악한 용역깡패’. 6.21. 제364호
한겨레21. (2006), ‘떠오르는 인기직종, 용역 깡패’. 5.11. 제609호
한국토지공사법. (2005), 법률 제7678호로 18차 개정.
행정대집행법. (1984), 법률 제3755호로 개정

ABSTRACT

Analysis and countermeasure of causes of inducing violence of private security companies on the actual sites of administrative execution by proxy

Choi, Kee-Nam

Administrative execution by proxy is one of forced executions of administration and is also called as “enforced execution by proxy” in which administration institutions or the third party executes by proxy on behalf of parties who did not execute obligations under administration law and files claims to compensate expenses required in the proxy execution. Despite the actual site of administrative execution by law, social problems are generated because various violence and behaviors of infringement of human rights between executer and obligator are rampant and thus causing human damages since forced execution by physical force is carried out and cases of police indictments and petition to human rights committee are gradually increasing. Majority of people mobilized in this actual site of violence are supplied by private security companies which provide service contract and mobilization of people without qualification of guards or security service and irrational execution by proxy and violent actions by so-called service hooligans connected to violence organizations are now becoming social issues. In these actual sites of violence, structurally very complicated problems such as economic rights, right of residence, struggle for living, and intervention by outsiders are contained.

This thesis has analyzed causes of outbreaks of violence and discussed about improvement countermeasure by paying attention to mobilization of people by private security companies.

As the result, through revision and improvement of laws and systems, execution institution and policemen must be present at actual sites of execution by proxy to control physical execution of private security companies to be carried out legally and when violent collisions are occurring, it shall be stipulated that police should immediately intervene. Practices of execution by proxy of execution administration institutions shall be avoided and causes of occurrences of violence shall be eliminated by discrete decisions of execution by proxy, elimination of service contract conditions

focused on accomplishments, and stipulation of responsibility of execution institutions when problems occur. Practices of solving petitions through collective actions of obligators shall be eliminated and strict enforcement of laws such as disturbance of official execution or compensation claims for expenses of execution by proxy must be carried out and intervention by the third parties must be intercepted.

Mobilization of manpower by security companies shall be limited to people with prior registration who have acquired and finished qualification and education by security business law and before putting them on actual sites, it shall be obliged that execution plan with clear written records of working location, mission, and work rules must be submitted in advance to police station in charge and also they must be controlled to follow laws and statutes such as uniform and equipments. In addition, personal criminal responsibility for violent actions must be clearly stipulated and advanced securing soundness of security companies such as limits of service contracts with records of accidents is required. Order placement behaviors of special organizations under the pretext of rehabilitation business must be eradicated and companies with capability and strong intention of observation of laws must be able to receive orders by intercepting chains of contracts and sub-contracts.

Issues of improvement countermeasure of social problem, living, and compensation including rights of residence and environment are excluded from the discussion.

Key Words : Administrative Execution by Proxy, Private Security Companies, Forced Execution, Violence, Infringement of Human Rights