

민간경비역량의 강화방안

박호정*

요약

최근 범죄가 증가하고 흉포화되는 현실에서 경찰력만으로 사회의 안전을 유지하는 것은 한계에 다다르게 되었고, 사회의 안전과 질서유지를 위하여 민간경비의 역할확대가 요구되고 있다. 그러나 현행 경비업법과 관련법의 규정은 많은 한계를 가지고 있다. 민간경비의 역할과 기능을 합리적으로 조정하여 사회의 안전을 유지하기 위하여 민간경비역량의 강화가 필요하고 이를 위해서 여러 방안이 요구된다고 할 것이다. 경비업법과 청원경찰법을 통합하고 전체적으로 통일된 민간경비업법을 마련하고 이를 통하여 민간경비원의 구체적 권한 규정을 마련하는 토대가 될 수 있다. 또한 민간경비의 역할을 확대할 수 있도록 경비업법의 관련규정을 보완하여 사회의 요구에 적절히 대처할 수 있도록 경비업법 제7조 제1항 규정이 수정되어야 할 것이다. 민간경비의 공적책임을 강조하고 업무수행을 위한 여건을 마련할 수 있도록 민간경비원의 권한을 경비업법에 명문화하여 민간경비원 권한행사의 근거를 법률에 규정하여야 한다. 이와 관련하여 민간경비원에게 근무구역내에서 제한된 불심검문권을 부여함으로써 민간경비역량을 강화할 수 있다고 본다. 경비업법의 개정을 통하여 민간경비원의 권한강화를 강화하고 절차규정을 명확하게 한다면 부족한 경찰력을 보완함으로써 범죄예방과 치안유지에 많은 도움이 될 수 있다.

The Reinforcing plan of private security capabilities

Park Ho Jeong*

Abstract

Recently in the condition of increasing of cruel-hearted crime, it is limited to keep the community safe by only police force and expanding role of private security is required. But current private security law and relation law have many delimitations. So reinforcing of Private security capabilities is needed and several measures are required. Integration of private security law and private police guards is the foundation of rule introduced of specific rights of private guards. Also authority of the private security should be ruled in private security law to prepare the conditions of performed guard duties. In relation to this, questioning of a suspicious person by a patrolman should be granted to the private security. Strengthening authority of private security can be helpful in preventing crime and policing.

key words: crime, private security law, authority of the private security, Private security capabilities.

접수일(2015년 9월 30일), 수정일(1차: 2015년 10월 21일),
게재확정일(2015년 10월 27일)

* 건양대학교 국방경찰행정학부 교수

1. 서론

사회가 발전하면서 신종범죄가 증가하고 복잡한 사회구성원 사이의 갈등과 물질만능주의에 따른 사회구성원의 기본적인 욕망이 커짐에 따라 증가하는 범죄 등 치안수요에 대응하는 경찰인력은 부족할 수밖에 없다. 증가하는 치안수요에 따른 경찰의 대응은 전체치안수요에 미치지 못하게 되고 질적·양적으로 증가하는 범죄와 사회불안요소의 해소에 미흡하다는 한계가 있다. 사회의 안전과 질서를 유지하고 시민의 신체와 재산을 보호하는 것이 경찰의 기본임무임에도 불구하고 급속도로 변화하는 사회적 환경에 따라서 시민의 요구를 충족시키기에는 경찰의 힘만으로는 달성하기가 어렵다는 문제가 나타나게 된다. 따라서 시민들은 자신들의 신체와 재산을 보호하기 위하여 스스로 비용을 부담하면서 민간경비를 이용하게 되는 것이다. 사적경비인 민간경비는 시민들이 원하는 치안서비스를 직접 신속하게 제공하는 역할을 수행하기 때문이다.

그러나 민간경비에 관한 현행 규정은 과거 위급상황에서 소극적인 입장에서 대응하는 방식으로 규정되어 있기 때문에 변화하고 지능화하는 범죄경향과 안전의식 증대추세에 대응하기 어렵다는 문제가 대두되게 된다. 민간경비원은 경찰과 같은 사법권이 없어서 긴급상황에 대처하는데 한계가 있고 시민의 입장에서도 업무처리과정 도중에서 불편하고 불안한 경우가 많기 때문이다.

따라서 경찰과 민간경비는 모두 사회안전과 시민의 신체와 재산보호를 목적으로 하므로 시민의 보호와 안전을 위하여 제도적으로 민간경비의 역할을 강화할 수 있는 방안이 필요하다. 경비업법상 민간경비의 범위를 제한하고 있고, 민간경비원의 권한에 대하여 구체적으로 규정하지 않고 있고, 청원경찰과 구분하여 근거법을 경비업법과 청원경찰법으로 이원화하여 규정하고 있고, 민간경비원의 권한은 관리권에 근거한 규정만을 두고 있어 민간경비원이 실제 업무처리상에서 복잡한 상황에 마주칠 때 많은 어려움이 발생하게 된다. 이는 모두 시민의 안전에 도움이 되고자 만들어진 민간경비의 효율성을 떨어뜨리는 요인이다. 실제로 민간경비원의 권한은 일반사인과 큰

차이가 없고, 법률적으로 경비원의 권한이 확실하게 규정되지 않아 경비원이 근무중 발생하는 여러 문제에 대응하여 업무를 수행하는데 어려움이 많다고 본다. 아무런 권한이 없는 민간경비원이 할 수 있는 조치는 제한적일 수밖에 없어서 국민의 안전을 보호한다는 측면에서 비효율적인 제도로 보이기 때문이다.

이런 문제 때문에 경비원이 사실상 경찰의 업무를 수행하고 있으면서도 범죄에 적극적인 대응을 어렵게 하게 되고 결국에는 시민의 피해로 이어지게 될 것이다. 민간경비의 역할과 기능을 확대할 수 있다면 경찰에 많은 도움이 될 것이며 실제 범죄예방과 대응에 효과가 있을 것으로 보인다.

본 연구에서는 경비업법상 규정하고 있는 민간경비의 범위, 경비업법과 청원경찰법의 이원화, 민간경비원의 법적 권한을 살펴보고, 현재 상황에서 나타날 수밖에 없는 문제점을 검토하고 민간경비원이 범죄에 적극적으로 대처할 수 있는 입법방안을 검토하는데 민간경비의 범위확대, 경비업법과 청원경찰법의 일원화, 경비원의 권한을 강화, 경비업법상 불심검문 규정의 도입 등을 통하여 민간경비의 역량을 강화하고 민간경비원의근무의욕을 고취함으로써 결국 시민의 생명신체와 재산을 보호할 수 있는 경비업법 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 민간경비 역량강화의 필요성

2.1. 민간경비원 권한강화의 필요성

경찰관은 경찰관직무집행법에 근거하여 불심검문, 범죄의 예방과 제지, 위협방지 등의 권한을 가지고 있다. 그리고 청원경찰은 청원경찰법에 의하여 국가기관, 중요시설 등 지정된 경비구역 내에서 경찰관직무집행법에 의한 위협방지 권한을 가지고 있다. 그러나 민간경비원은 경비업법에 특별한 권한이 부여되지 않고 시설주의 관리권 범위 안에서 직무를 수행하고 사인에 불과하여 업무상 한계가 존재하게 된다.

즉, 경찰은 법적근거에 의하여 사회전반의 안전을 위한 위협방지업무를 수행할 수 있고, 청원경찰은 시설 내에서 경찰관직무집행법의 적용을 받아 시설 내에서 경찰의 업무를 수행할 수 있다. 이에 반하여 민

간경비원은 말 그대로 민간인의 신분으로 근무시설에서 도난, 화재, 기타 위험방지업무를 완벽하게 수행하기에는 한계가 있을 수밖에 없는 것이다. 따라서 부족한 경찰력을 보충하고, 완벽한 경비업무의 수행을 위해서는 법적으로 민간경비원의 권한을 강화할 필요성이 있는 것이다.

2.2 민간경비원의 종류와 권한

민간경비원은 경비업법 제4조 제1항의 규정에 의하여 경비업 허가를 받은 법인이 채용한 고용인으로 일반경비원과 특수경비원이 있다(경비업법 제2조 제3항). 특수경비원이라 함은 경비업법 제4조의 규정에 의하여 특수경비업의 허가를 받은 법인이 채용한 고용인으로서 국가중요시설에 대한 경비업무를 수행하는 자를 말하며 일반경비원과 다른 점은 근무중 무기소지가 가능하다는 것이다. 민간인 신분인 특수경비원이 비록 대통령령이 정하는 국가중요시설의 경비구역에서 시설을 경비하고 도난·화재 그 밖의 위험을 발생하는 업무를 수행하는데 무기를 휴대·사용할 수 있다는 것은 청원경찰과 유사한 권한을 주어서 위급 상황에 대응할 수 있도록 하기 위한 것으로 보인다.

민간경비원은 민간경비에 종사하는 사인을 말한다. 민간경비는 범죄의 예방, 질서유지 또는 도난, 혼잡, 화재 등 각종 위험으로부터 안전을 확보하기 위해 인적·물적 수단에 의한 경비서비스를 제공하고 그 반대급부로 수익을 도모하는 행위라고 정의할 수 있다.[1] 민간경비는 자체경비와 계약경비로 구분되는데 자체경비는 법적근거가 없는 자체경비와 청원경찰법상의 청원경찰이 있고, 계약경비는 경비업법 상의 시설경비, 호송경비, 신변보호, 기계경비, 특수경비가 있다. 민간경비는 범죄예방 및 작용의 성격 가진다고 할 수 있다. 경찰권은 국민의 보호와 공공질서를 달성하기 위하여 범죄예방, 범죄수사, 범죄자 검거와 같은 활동을 수행하는데 민간경비는 유사한 기능을 담당하게 된다. 그러나 민간경비는 수익을 추구한다는 목적, 업무수행과정에서 특별한 법적 권한이나 무기휴대의 허가 등은 부여되지 않아 강제력의 행사가 제한된다는 점, 범죄예방위주의 역할을 한다는 점, 업무수행의 법적근거에서 경찰과 차이가 있다.

일반경비원의 권한을 경찰과 비교하여 보면, 일반

경비원은 사인에 불과하므로 일반 시민의 권한만을 가지는 것이다. 그러나 청원경찰과 특수경비원은 사인으로서 가지는 권한과 특별법상의 권한까지 갖는다. 경비업법에 따라 특수경비원은 경비업법상 무기휴대와 사용권한이 주어지고 있다.

2.3. 민간경비원의 일반 사인으로서 가지는 권한

민간경비원은 경비업무를 수행하는 도중 경비대상 시설 또는 경비대상자에 대해서 발생하는 피해를 사전에 예방하고 위해가 발생하는 경우 대응태세를 갖추고 있어야 한다. 민간경비는 사전적 경비활동을 주된 업무로 하고, 경비업무 도중 경비대상자 또는 경비시설에 대하여 위해를 야기한 자에 대한 제재를 가할 수가 있다. 그러나 경비업법에는 민간경비원의 권한과 책임에 관하여 구체적으로 규정하지 않아서 민간경비원은 법적인 권한이 거의 없고 신분보장도 없기 때문에 다른 일반인과 마찬가지로 사인의 권한을 가질 뿐이다. 따라서 대부분의 민간경비원은 일반시민보다 우월한 특별한 법적 권한이 없고, 현행법체포와 형법상의 정당방위, 긴급피난, 자구행위, 정당행위와 같은 특수한 상황에서의 일반시민이 갖는 권한을 행사할 수 있을 뿐이다.

형사소송법 제212조에서 현행범은 누구든지 체포할 수 있다고 규정하고 있어서 민간경비원은 사인과 마찬가지로 현행범체포를 할 수 있다. 형법 제21조에서 ‘자기 또는 타인의 법익에 대한 현재의 부당한 침해를 방위하기 위한 행위는 상당한 이유가 있는 때에는 벌하지 아니 한다’고 정당방위를 규정하고 있다. 형법 제22조는 ‘자기 또는 타인의 법익에 대한 현재의 위난을 피하기 위한 행위는 상당한 이유가 있는 때에는 벌하지 아니 한다’고 긴급피난을 규정하고 있다. 형법 제23조는 ‘법정절차에 의하여 청구권을 보전하기 불가능한 경우에 그 청구권의 실행불능 또는 현저한 실행곤란을 피하기 위한 행위는 상당한 이유가 있는 때에는 벌하지 아니 한다’고 자구행위를 규정하고 있다. 형법상 위법성조각사유는 경비업법상 관리권 행사의 한계를 명확하게 하는 기준으로 작용하게 된다. 경비업법 제15조의 2에서는 타인에게 위력을 과시하거나 물리력을 행사하는 행위를 경비업무의 범위를 벗어난 행위로 규정하고 있는데 이 규정은 상대방

에 대한 신체적 물리적 행사는 경비대상에 대한 형법상 위법성조각사유에 해당되는 불법행위의 경우를 제외하고는 그 어떠한 경우에도 허용될 수 없는 것으로 해석될 수 있다.[2]

민간경비원이 가지는 사인으로서의 권한은 민간경비원이 위해사태가 발생하였거나 위해가 예상되는 긴급한 경우에만 행사할 수가 있어서 위해예방이 주된 목적인 경비원에게 실질적인 도움이 되지 못한다는 한계가 있다. 현행법체포는 실제 범죄가 발생한 경우에 가능하고, 자구행위는 이미 침해된 청구권을 구제하기 위한 사후적 긴급행위이고, 정당방위와 긴급피난이 피해발생을 예방하기 위한 사전적 긴급행위이나 정당방위는 예방목적으로 행사할 수가 없다. 정당방위에서의 침해의 현재성은 침해가 직접 임박한 것 또는 방금 막 시작된 것을 의미하기 때문에, 침해가 목적에 임박한 것은 아니지만 예상되는 경우에는 정당방위의 침해의 현재성을 인정할 수가 없어서 예방적 정당방위를 부정한다. 긴급피난의 현재성은 범익침해의 상태가 근접한 경우로서 급박성을 요구하는 정당방위의 그것보다 넓으므로 긴급피난의 현재성은 인정될 수가 있어서 예방적 긴급피난은 가능하다. 긴급피난의 경우에만 예방적 긴급피난이 가능하지만 긴급피난은 우월이익의 원칙을 토대로 하여 보호법익의 가치가 피해법익보다 높을 것을 요구하고(균형성의 원칙), 긴급피난 행위 외에는 다른 방법이 없어야 하고(보충성의 원칙), 긴급피난 행위가 위협을 대비하기 위한 적합한 행위이어야 하므로(적합성의 원칙) 긴급피난의 적용도 제한적이라고 하겠다. 따라서 민간경비원은 범죄가 발생한 경우에만 대체적으로 권한행사가 가능하다는 문제가 있다.

2.4. 민간경비원의 경비업법상 관리권에 근거한 권한

경비업법 제7조에 '경비업자는 경비대상시설의 소유자 또는 관리자의 관리권의 범위 내에서 경비업무를 수행하여야 하며, 다른 사람의 자유와 권리를 침해하거나 그의 정당한 활동에 간섭하여서는 아니 된다'고 규정하고 있다. 본조의 관리권의 주체인 관리자란 정당한 권원을 가진 점유자로 보아야 하며, 관리권이란 점유권으로부터 도출되는 권한이라고 보아

야 한다. 민간경비원은 자신을 고용한 관리자의 점유 보조자로서 관리권의 범위 안에서 일반사인의 권한보다 확장된 권한을 행사할 수가 있고 관리권의 범위 내에서 출입거부와 퇴거요구등 사실상의 법적권한을 행사할 수 있다. 이에 따라 경비대상시설에 대한 사실상의 지배, 엄밀히 말해 물리적 지배력을 행사함에 있어 그에 대한 침해를 예방하거나 이미 침해된 상태를 회복하기 위한 모든 행위를 관리권의 범위로 보아야 한다. 경비와 관련하여 관리권에서 도출될 수 있는 경비업무 수행의 근거는 물리적 지배력과 타인의 간섭의 배제라 할 수 있다. 이러한 물리적 지배력을 행사하고 타인지배를 배제하기 위해서는 실질적으로 경비대상시설에 대한 침입을 사전에 예방하기 위하여 출입통제를 할 수 있으며, 반입되는 물품에 대해 검색, 보류, 또는 거부를 할 수 있다. 그리고 경비대상시설 내 거동이 수상한 자 등에 대해 정지시켜 질문할 수 있고, 퇴거를 요구할 수 있다.[3] 민간경비원은 경비대상 시설 내에서 거동이 수상하거나 위협을 야기할 우려가 있는 자에 대해 정지시켜 질문할 수 있다. 즉 경비시설 내에 한하여 필요시 범익침해방지를 위하여 침해우려가 있거나 그러한 행위를 목전에 두고 있는 자에 대해 정지시켜 그 신원을 묻는 것은 관리권의 범위에 포함된다고 본다. 또한 경비대상시설에 대한 인적출입통제와 더불어 물적 반입에 대해서도 통제하여야 하며, 반입되는 물품이 위협을 야기할 수 있거나 소유자 또는 관리자의 점유를 방해할 우려가 있는 경우 그러한 물품에 대해 사전 검색하거나 반입판단을 위해 그에 대한 반입보류를 명할 수 있고, 이에 불응하거나 반입금지 물품으로 판명될 경우 반입을 금지할 수 있다.[4]

민법 제209조는 자력구제를 '①점유자는 점유를 부정히 침탈 또는 방해하는 행위에 대하여 자력으로써 이를 방위할 수 있다. ②점유물이 침탈되었을 경우에 부동산일 때에는 점유자는 침탈후 즉시 가해자를 배제하여 이를 탈환할 수 있고 동산일 때에는 점유자는 현장에서 또는 추적하여 가해자로부터 이를 탈환할 수 있다' 규정하고 있고 점유보조자인 경비원도 자력구제권을 가진다. 형법의 자구행위는 '별하지 아니한다'고 규정하고 있어서 어떠한 권리를 부여한 것이 아니라면, 민법상의 자구행위는 '방위할 수 있다', '탈

환할 수 있다'고 하여 법적으로 일정한 권리 내지 권한을 부여한 것이라 할 수 있다.[5]

경비업법에는 민간경비원들의 권한에 대하여 구체적으로 규정한 조항이 없다. 경비업무도중 범죄가 예상된다거나 추상적 범죄혐의가 인정되는 수상한 사람을 발견하였다거나 불심검문을 실시할 수가 없다. 청원경찰은 불심검문을 할 권한이 청원경찰법에 규정되어 있는데 반하여 경비원은 관리권에 근거하여 정지와 질문을 할 수밖에 없다.

2.5. 민간경비원의 특별법 규정상의 권한

청원경찰법 제3조에서 청원경찰은 그 경비구역에 한해 경비목적에 위해 필요한 범위 내에서 경찰관직무집행법에 의한 경찰관의 직무를 행사할 수 있도록 하고 있다. 따라서 청원경찰은 경찰관직무집행법 제3조의 불심검문을 할 수가 있다. 불심검문은 수상한 행동이나 그 밖의 주위 사정을 합리적으로 판단하여 불 때 어떠한 죄를 범하였거나 범하려 하고 있다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 사람, 이미 행하여진 범죄나 행하여지려고 하는 범죄행위에 관한 사실을 안다고 인정되는 사람을 정지시켜 질문하는 것이고, 질문을 할 때에 그 사람이 흥기를 가지고 있는지를 조사할 수 있다.

경비업법은 민간경비원보다 권한이 확대된 특수경비원을 도입하여 민간인 신분을 가지고 무기휴대 및 사용권을 가지기 때문에 민간인보다 강화된 권한을 행사하게 된다. 다만 특수경비원은 국가중요시설이라는 제한된 지역에서 특별한 상황하에서만 무기를 사용할 수 있을 뿐이고, 청원경찰과 마찬가지로 경찰관 직무집행법상의 다른 여타의 경찰권한을 행사할 수 있는 것은 아니라고 본다.[6]

3. 현행 제도의 문제점

3.1. 경비업법과 청원경찰법에 의한 이원적 운용체계의 문제점

민간경비를 규정하는 법률로 경비업법과 청원경찰법이 있고 경비업법 상의 경비원과 청원경찰법상의 청원경찰의 법적권한과 책임을 구분하고 있다. 배치

구역 내에서 경찰관의 직무를 수행하는 청원경찰과 공항 등 국가중요시설에서 특수경비업무를 수행하는 특수경비원을 별도로 구분하여 법적 권한과 책임을 달리 규정할 이유가 없다.[7] 현재 청원경찰법과 경비업법으로 민간경비 운용이 이원화되어 있어서 민간경비의 효율성이 떨어지고, 효과적인 감독에 문제가 있다. 즉, 청원경찰법은 경찰청 경비과에서 담당하고 경비업법은 경찰청 생활안전과에서 담당하도록 경찰청 사무분장규칙(훈령 제777호, 2015. 10. 1.)에 규정되어 있고, 담당부서별로 별도의 운영이 되기 때문에 감독 체계와 교육내용이 다르며, 청원경찰법과 경비업법의 통합이 어렵다는 것을 알 수가 있다.

중요국가기관의 경비업무를 담당하는 청원경찰보다 민간경비가 더 많은 범위에서 여러 가지의 경비업무를 수행하고 있는 것이 현실이다. 두 개의 법으로 구분하여 민간경비가 운영되는 결과 민간경비원과 청원경찰을 통합하여 훈련을 시키기 어렵고, 전체 민간경비원의 신분과 권한을 통일하기 어려워 효율적인 민간경비방안을 찾는데 제약요인으로 작용하게 된다. 과거 국가중요시설을 국가가 관리하였는데 최근 민영으로 넘어가는 것을 보면 경찰과 민간경비의 사이에서 국가안전업무를 담당했던 청원경찰의 취지가 후퇴하고 있는 것을 알 수 있다.[8] 따라서 이원화된 법률 체계는 효율적인 민간경비의 운용상 한계로 작용하게 된다.

3.2. 민간경비의 업무범위 협소와 역할에 따른 세부규정 결여

경비업법 제7조 1항에 있어서 경비업자의 직무와 그 권한에 대한 근거는 경비대상시설의 소유자 또는 관리자의 관리권의 범위가 되는데, 경비업법 상 경비업무 중 시설을 대상으로 하는 것은 시설경비업무, 기계경비업무, 특수경비업무라 할 수 있으며, 이를 엄격히 해석하면 호송경비업무와 신변보호업무의 경우 그 경비대상과 관리권의 권한 범위에 있어서 그 근거를 상실하게 된다. 호송경비업무에 있어서 운반중이라는 특성으로 인해 그 경비대상은 시설 즉 부동산이 아닌 동산이 되며, 신변보호업무의 경우 그 경비대상은 개인의 생명·신체가 되어 관리권 범위의 권원은 형법상 개인적 범의 그리고 권리내용적 측면에서의

인격권에서 찾아야 한다.[9]

또한 경비업의 종류에 대하여 시장이 필요한 모든 사무를 규정하고 있는 것이 아니라 시설경비, 호송경비, 신변보호, 기계경비, 특수경비에 한정하고 규정하고 있고 시설경비, 호송경비, 기계경비, 특수경비업무에 대해서는 도난·화재 그 밖의 혼잡 등으로 인한 위험발생을 방지하는 경우에 제한하고 있다. 그리고 도난과 화재에 해당되더라도 위험발생을 방지하는 일만 할 수가 있고 침해가 일어난 경우는 경비의 업무범위에 해당하지 않아 업무범위가 극도로 제한되어 있다. 잘못 개입했다가 경비원이 오히려 불법을 야기할 수 있는 소지가 있고, 이에 따라 시민이 필요로 하는 사무에 즉각 대응하기 어려워서 효과적인 경비를 기대하기 어렵다는 한계가 있다.

경비업법 제2조는 민간경비를 시설경비, 호송경비, 신변보호, 기계경비, 특수경비로 구분하고 각각 다른 역할과 기능을 하도록 규정하고 있으나, 개별적인 경비업무 특성에 맞는 세부적 규정이 미흡하기 때문에 민간경비의 전문성이 부족하여 구체적인 긴급상황에 대처하는 상황대응능력이 떨어지는 요인이 된다. 경비업무는 단계별로 구체적 직무가 존재하며, 계획부터 업무수행까지 각각 독자적인 업무영역이 존재하는데 이러한 업무의 독자적인 특성에 맞는 직무가 법에 규정되어 있지 않으면 경비원의 권한과 한계가 정립되기 어렵다는 문제가 있게 된다.

3.3. 민간경비원의 제한된 권한

특수경비원과 청원경찰을 제외한 경비원은 업무수행에 있어서 사용할 수 있는 법적권한이 일반사인과 같이 제한적이고, 단지 관리자의 위임을 받아 관리권을 행사하여 이용자의 동의와 승낙을 전제로 출입통제와 퇴거요구와 같은 사실상의 권한만을 행사할 수 있다. 민간경비원의 경우 시설경비원은 물론 호송경비원, 신변보호원, 기계경비원, 특수경비원 모두 근무장소에서 수상한 행동을 하거나 의심할 만한 사유가 있는 자를 상대로 정지하여 질문할 수 있는 불심검문의 권한이 없고, 경찰에 신고하고 협조를 받아 일을 할 수가 있을 뿐이다. 청원경찰을 제외한 민간경비원은 단지 경비업법에 근거한 관리권에 따른 기초적인 질문만 할 수가 있을 뿐이다. 경비원은 경비대상자와

시설에 대한 현실적인 위해가능성이 존재하지 않는 경우 경비원은 제재조치를 할 수가 없고 단지 상대방의 협조요청만이 가능할 뿐이다.

민간경비원의 법적 지위와 권한이 명확하게 규정되지 않은 상태에서 민간경비원은 직무과정에서 형사책임을 받을 가능성이 높게 된다. 따라서 위급상황을 극복하는데 법적인 한계가 있고 위급상황의 대처 불충분 또는 불능에 대한 책임소재도 분명하지 않으므로 위급상황의 회피 또는 방관하는 명분을 제공하기도 한다.[10]

불확실한 절차규정에 따라서 업무수행 중 불이익이 예상되므로 경비원의 소극적 근무로 이어지게 되고 결국에는 민간경비의 범죄대처능력을 약화시키는 요인이 되는 것이다. 경비업무는 경비대상자 및 경비대상시설에 대한 사전예방인 위험방지를 목적으로 하는데 예방을 위한 강제력이 없기 때문에 효율적인 경비 활동의 제약요인이 된다.

4. 민간경비역량의 강화방안

4.1. 경비업법과 청원경찰법의 통합

경비업법 상의 경비원은 정해진 범위에서 도난이나 화재에 의한 위험발생을 방지하는 업무와 위험을 방지하는 업무를 수행하고 있어서 청원경찰의 업무와 그 실질적인 내용에 있어서 다르지 않다.[11] 청원경찰법과 경비업법을 하나의 법으로 통합하여 체계화하고 그에 따른 민간경비의 업무범위와 권한을 새로 설정하도록 법규를 만드는 것이 필요하다고 본다. 즉 새로운 법을 제정하고 경비업법과 청원경찰법의 공통요소를 총칙으로 규정하고 각칙에 경비업법과 청원경찰법의 특유한 부분을 규정하는 것이 요구된다. 그러나 현실적으로 청원경찰은 신분보장을 받는 준경찰적 지위를 가지고 있고 특수경비원은 계약직 파견근무자로 되어 있기 때문에 통합하는데 어려움이 있다.

일반경비원과의 관계에 있어서도 청원경찰법과 경비업법이 통합됨으로써 시설주의 관리권 범위 내의 직무권한이라는 추상적 규정보다는 청원경찰법상의 직무범위와 권한 중 민간경비원에게 적용될 수 있는 사항을 구체적으로 적시하고, 민법과 형법 등 관련법

규의 해석을 통해서만 그 업무범위를 설정할 수 있으므로 민간경비원의 업무범위의 모호성을 탈피하여야 할 것이다. 즉 청원경찰의 경우 위급상황 발생시 응급구조 및 사태의 진압, 범죄예방과 진압, 교통의 단속과 위해의 방지, 경비구역 내에서의 불심검문과 보호조치 등을 할 수 있는데, 범죄예방과 위급상황발생시 현장진압 또는 위급상황의 대피명령이 필요한 일반경비원에게도 이와 같은 권한을 부여하여 위급상황 발생 전후 개인의 생명과 재산을 보호할 수 있는 법적 장치를 마련하여야 한다.[12]

청원경찰법과 경비업법이 통합되면 경찰청의 담당부서가 하나로 될 것이고, 운영주체가 통일되면 감독과 교육, 연구가 일원화되어서 전체적으로 통일된 민간경비업의 육성이 가능하게 될 것이다.

4.2. 민간경비 역할 확대에 따른 세분화된 규정 마련

경비업법 제2조는 경비업의 종류를 5가지로 규정하고 있는데, 경비업법 제7조 1항은 경비대상시설의 관리자라고 규정하고 있어서 시설을 전제로 하지 않는 호송경비업무와 신변보호업무는 관리권의 권한근거를 상실하게 된다. 따라서 경비업법 제7조 제1항의 시설주를 경비업법 제2조에 근거하여 도급인으로 아니면 권리자 또는 고객으로 수정하여야 하며, 신변보호업무와 호송경비업무에 적용하기 위해서 경비대상을 시설뿐만 아니라 모든 개인적 법익으로 확대할 수 있도록 용어를 수정하거나 관련 문구를 추가하여야 할 것이다.[13] 관리권의 근거가 되고 있는 경비업법 제7조 제1항이 전체 경비업무에 적용되어야 민간경비원의 권한이 확대될 수 있기 때문이다.

민간경비 분야는 최초의 도입에서 개인의 보호를 주된 임무로 하던 것이 현재의 산업화에 의해서 사회 전반에 대한 안전의 확보로 그 지위가 변화되고 있으며, 국민은 누구나 안전한 사회 속에서 행복을 추구하기 위해 노력하고 있다. 이러한 요구에 의하여 공공경비가 증가하는 반면 민간경비의 수요도 더욱 증가하고 있다. 따라서 사회와 국민이 요구하는 안전을 확보하기 위해서는 민간경비의 직무범위 등이 능동적으로 대응할 수 있도록 변화되어야 한다.[14]

일본 경비업법에는 시설경비, 기계경비, 호송경비,

신변보호, 교통유도경비 등의 업무가 규정되어 있다. 또한 경비업법에는 규정되어 있지 않지만 원자력 방호업무가 과거부터 실시되고 있으며, 탐정업도 탐정업법에 의해 탐정법인이 설립되어 실시하고 있고, 민영교도소업도 민간위탁에 의해 경비업체가 컨소시엄으로 진출하고 있다.[15] 재산범죄 피해자의 실질적 피해회복의 필요라든가 개인의 신용정보를 조사할 필요에 따라 제도도입이 가시화되고 있는 소위 공인탐정 제도라든가 기업영업의 기밀보호, 보험범죄의 조사업무 등에 대해서도 민간경비의 영역확대가 요청되고 있다.[16]

경비업법도 기존의 영역에서 제한될 것이 아니라 사회의 요구에 대응하여 탄력적이고 능동적으로 입법체계가 구성되어 새로운 사항 등을 반영하여 경비업법의 목적을 달성할 수 있도록 하여야 한다. 사회의 치안환경에 적절히 대응하기 위하여 요구되는 업무에 대하여 공행정이 뒷받침할 수 없는 분야 등에 대하여는, 민간경비업이 업무를 분담 수행하여 치안공백을 막아야 한다. 국가는 사회를 안전하게 유지할 의무가 있으며, 국민을 안전하게 보호할 의무가 또한 있다. 따라서 치안업무를 순수하게 공행정으로만 볼 것이 아니라 사회의 요구에 대응하여 수익자 부담의 원칙에 따라 업무범위를 다양화할 필요가 있다.[17] 경비업무에서 그 중요성이 증대되고 있는 교통유도경비업무의 추가이다. 선진국이 경비업무영역을 다양화하고 세분화되고 있는 추세에 부응하여 한국도 민간조사업, 교통유도경비업 등을 도입하는 등 경비업무범위를 확대해야 한다. 경비업무가 확대된다면 민간경비 성장은 물론, 경기부양과 기업의 글로벌화를 도모할 수 있어 선진화 및 전문화에 기여를 할 수 있을 것으로 보인다. 이런 업무를 모두 경비업법에 규정하는 것은 법체계상 어렵고 또 비현실적이지만, 관계 법령에 민간에 위탁할 수 있는 근거규정만 추가하면 용이하게 현실화 할 수 있다.[18] 따라서 경비업법의 세분화된 개별 경비업무의 명칭을 모두 열거규정으로 두기보다는 앞으로 시장의 필요성에 의해 확대될 보다 세분화된 경비업무는 시행령인 대통령령에서 필요에 따라 언제든지 첨삭이 가능하도록 할 필요가 있다. 이를 위해 경비업법에 중단위 경비업무 종류를 규정하는 방식만을 취하고 소단위 경비업무 종류는

경비업법 시행령에 규정할 여지를 열어두는 조항을 규정하는 방식도 고려해 볼만 하겠다.[19]

4.3. 민간경비원의 권한강화와 규정 명확화

민간경비원의 범죄대응능력을 향상시키고 경찰과 함께 치안서비스의 공동생산 주체로 자리매김하게 하기 위해서는 민간경비에 대한 공적책임을 강조하는 동시에 이를 수행할 수 있는 실질적 여건을 마련해주는 것이 필요하다. 미국의 형사사법체계에서와 같이 연방법이나 주법이 정하는 절차에 따라 일정한 경비원에게는 정지권, 질문권 그리고 체포권 등을 부여하는 것과 같은 수준으로 우리나라의 경우에도 일정한 민간경비원에 대해서는 특별한 법적권한을 법제화하는 문제를 적극적으로 검토할 시기가 되었다.[20] 민간경비원과 유사한 기능을 담당하는 청원경찰은 경찰관직무집행법에 따라 경찰서장의 감독 하에 담당 경비구역내의 경비목적 범위 안에서 경찰관의 직무를 수행하도록 규정되어 있다. 민간경비원에게도 담당구역 중 특정한 범위에서 제한적인 불심검문 권한을 주는 방안을 고려할 필요가 있다. 민간경비의 권한남용을 감시 감독할 수 있는 체제가 마련되지 않는다면 사적공간에서 민간경비가 활동할 경우에 어떤 법적 권한을 부여한다면 권력남용의 폐해가 야기될 가능성이 있어 조심스러운 접근이 필요하다는 견해도 있다.[21] 그러나 경비원에게 일반 사인에게 부여되는 일반적 권한과 달리 경비업무의 수행에 있어서 특별한 권한을 부여하는 경우에는 타인의 기본권을 침해할 수 있음을 이유로 경비원의 권한행사에 있어서는 법률에 명확한 법적근거의 마련이 이루어져야 할 것이다.[22]

미국의 경우 원칙적으로 민간경비원은 일반시민과 동일한 법적 권한을 갖는 것으로 이해되고 있으나, 법원, 주지사 혹은 보안관 등 일정한 정부기관에 의해 선서되거나 계약방식 등의 위임의 형식을 빌어 학교나 공원 등 특정지역을 중심으로 제한된 범위 내에서나마 특별한 경찰권을 발동할 수 있도록 허용하고 있다.[23]

현대사회에서는 경찰작용에 의한 경비수요가 급증함에 따라 공공경찰에 의한 경찰작용이 미치지 못하는 부분이 경비수요를 보완하기 위해 민간경비조직에

의한 경비활동이 활발히 이루어지고 있다. 그런데 민간경비원들은 업무의 특수성으로 인하여 국민의 자유와 권리를 침해할 우려가 있다. 따라서 민간경비원의 신분과 권한 등의 문제를 경비업법에 명문화하는 것이 필요하다.[24] 이를 위해 경비업법 제7조(경비업자의 의무)규정을 보완하여 제1항의 ‘경비업자는 경비대상시설의 소유자 또는 관리자(이하 시설주라 한다)의 관리권의 범위 안에서 경비업무를 수행하여야 하며, 다른 사람의 자유와 권리를 침해하거나 그의 정당한 활동에 간섭하여서는 아니 된다’ 다음에 ‘단, 경비업자는 경찰과의 방범 및 치안협력활동을 위한 경우에 한하여 준경찰관에 해당하는 정도의 권한을 행사할 수 있다’를 보완해야 한다는 견해도 있다.[25]

4.4. 민간경비원에 대한 불심검문 권한의 부여

경비업법은 경비원에게 불심검문권을 부여하지 않고 있다. 청원경찰과 유사한 역할을 담당하는 특수경비원조차도 무기휴대·사용권외에 특별한 권한이 없어서 불심검문권을 가지는 청원경찰과 달리 불심검문권이 없다. 민간경비원은 일반인 정도의 질문만 가능할 뿐 소지품검사나 신체검사는 못하기 때문에 경비의 질에 한계가 있다. 현실적으로 민간경비원들은 고객의 생명과 신체, 재산 등을 보호하기 위해서 근무도중에 질문과 수색을 해야하는 상황에 마주하게 된다. 관례적으로 경비구역내에서는 경비대상자의 동의하에서 질문과 수색이 가능하지만 현실적인 규정이 없어서 경비원이 용이하게 질문과 수색을 하는데 한계가 있다. 부족한 경찰력을 보완하기 위해 민간경비의 강화가 필요한데, 민간경비원의 권한을 법으로 현실화하는 것이 요구된다.

미국연방헌법에는 민간경비원이 경찰과 협력하여 활동하거나 경찰에게 제공할 목적으로 증거를 수집하는 경우에 민간경비원에게 헌법적 권한을 주도록 하고 있다.[26] 청원경찰과 경비원을 일원화하는 방안과 함께 경비원에게도 불심검문권을 부여하는 것이 요구된다. 경찰관직무집행법상 불심검문은 정지, 질문, 동행요구로 구분되며 질문시 흉기소지를 조사할 수 있도록 규정되어있다. 민간경비원의 경우 경비업법에 관련규정을 도입하여 정지·질문과 관련한 권한만이라도 부여한다면 민간경비원이 보다 효율적인 근무를

할 수 있는 기반이 될 수 있다고 본다. 정지와 질문은 현재에도 관례적으로 민간경비원의 경비구역 내에서 이루어지고 있고 상대방의 동의하에 이루어지므로 인권침해의 가능성은 희박하다고 할 수 있다. 따라서 불심검문을 민간경비원의 근무구역 내에서만 가능하도록 범위를 제한하면서 정지와 질문에 한하여 가능하도록 입법화하는 것이 요구된다.

5. 결 어

최근 범죄가 증가하고 흉포화 되는 현실에서 경찰력만으로 사회의 안전을 유지하는 것은 한계에 다다르게 되었다. 그러나 사회의 안전을 위하여 민간경비의 역할확대가 요구되고 있는데, 현행 경비업법과 관련법의 규정은 많은 한계를 가지고 있다. 현행 경비업법은 경비업의 범위를 제한하고 있고, 경비업법과 청원경찰법으로 분리되어 효율적인 민간경비의 관리가 어려우며, 민간경비원의 권한이 명확하게 규정되지 않고 있어 소극적인 근무를 할 수 밖에 없어서 민간경비의 효율성이 저해되는 요인으로 작용하게 된다. 경찰력을 보완하고 민간경비의 역할과 기능을 합리적으로 조정하여 사회의 안전을 유지하기 위해서는 민간경비역량의 강화가 필요한데 이를 위해서는 경비업법 규정과 관련하여 여러 개선방안이 요구된다고 할 것이다.

경비업법과 청원경찰법을 통합하고 전체적으로 통일된 민간경비업법을 마련하고, 이를 통하여 민간경비원의 구체적 권한 규정을 마련하는 토대가 될 수 있다면 보다 효율적인 규정을 설계할 수가 있을 것이다. 또한 민간경비의 역할을 사회의 변화에 대응하여 탄력적으로 확대할 수 있도록 경비업법의 관련규정을 보완하여 사회의 요구에 적절히 대처할 수 있도록 경비업법 제7조 제1항 규정을 수정하여야 한다. 민간경비의 공적책임을 강조하고 업무수행을 위한 여건을 마련할 수 있도록 민간경비원의 권한을 보다 명확하게 구체적으로 경비업법에 명문화하여 민간경비원 권한행사의 근거를 법률에 규정하여야 한다. 이와 관련하여 민간경비원에게 근무구역 범위 내에서 정지와 질문이 가능하도록 불심검문권을 부여함으로써 민간

경비역량을 강화할 수 있다고 본다.

민간경비원의 권한강화와 절차규정을 명확하게 한다면 민간경비역량이 강화되고 부족한 경찰력을 보완할 수 있어서 범죄예방과 치안유지에 많은 도움이 될 수 있다.

참고문헌

- [1] 김태진, “시민안전의 확보를 위한 민간경비의 역할확대”, 사회과학연구 제23집 제1호, 경성대학교 사회과학연구소, pp.149, 2007.
- [2] 이영우, “한국경비업법상의 경비업무 개선방안-직무범위를 중심으로”, 한국행정학회 하계학술대회, 한국행정학회, pp.5, 2013.
- [3] 이종환·이민형, “경비업법 제7조 제1항 「관리권 범위」에 대한 법적 해석”, 한국경호경비학회지 제26호, 한국경호경비학회, pp.72-73, 2011.
- [4] 이종환·이민형, “경비업법 제7조 제1항 「관리권 범위」에 대한 법적 해석”, 한국경호경비학회지 제26호, 한국경호경비학회, pp.82, 2011.
- [5] 최선우, “민간경비원의 권한에 대한 연구”, 한국경호경비학회지 제21호, 한국경호경비학회, pp.189, 2009.
- [6] 최선우, “민간경비원의 권한에 대한 연구”, 한국경호경비학회지 제21호, 한국경호경비학회, pp.194, 2009.
- [7] 김태진, “시민안전의 확보를 위한 민간경비의 역할확대”, 사회과학연구 제23집 제1호, 경성대학교 사회과학연구소, pp.156, 2007.
- [8] 박동균·김태민, “안전사회 구축을 위한 경비업법의 개정방안”, 한국행정학회 비정기학술발표논문집 제2010권 제3호, 한국행정학회, pp.13, 2010.
- [9] 이종환·이민형, “경비업법 제7조 제1항 「관리권 범위」에 대한 법적 해석”, 한국경호경비학회지 제26호, 한국경호경비학회, pp.79-80, 2011.
- [10] 공배완, “위급상황의 효율적 대처를 위한 민간경호경비 관련법의 개선방안에 관한 연구”, 법학연구 제26집, 한국법학회, pp.83, 2007.
- [11] 경찰대학, 경찰행정법, 경찰대학, pp.54, 2003.

[12] 공배완, “한국 경비업법의 문제점과 개선방안에 관한 고찰: 민간경비 자격제도와 교육훈련 제도를 중심으로”, 한국 공안행정학회보 Vol.28, 한국 공안행정학회, pp.30-31, 2007.

[13] 이종환·이민형, “경비업법 제7조 제1항 「관리권 범위」에 대한 법적 해석”, 한국경호경비학회지 제26호, 한국경호경비학회, pp.80, 2011.

[14] 최석오, 경비업법상 “직무범위의 문제점과 개선 방안”, 법학연구 제48집, 한국법학회, pp.111, 2012.

[15] 박병식, “경비업법의 현안과 해결방안”, 한국경호경비학회지 제29호, 한국경호경비학회, pp.94, 2011.

[16] 김태진, “시민안전의 확보를 위한 민간경비의 역할확대”, 사회과학연구 제23집 제1호, 경성대학교 사회과학연구소, pp.162, 2007.

[17] 최석오, “경비업법상 직무범위의 문제점과 개선 방안”, 법학연구 제48집, 한국법학회, pp.1.113, 2012.

[18] 박병식, “경비업법의 현안과 해결방안”, 한국경호경비학회지 제29호, 한국경호경비학회, pp.97-98, 2011.

[19] 이상훈, “치안공조와 민간경비산업 육성을 위한 경비업법 진단과 발전방향”, 한국공안행정학회보 제53호, 한국공안행정학회, pp.176, 2013.

[20] 이상훈, “개정 경비업법의 평가와 정책과제”, 한국경호경비학회지 제36호, 한국경호경비학회, pp.380-381, 2013.

[21] 조병인, “지역공동체내 범죄예방시스템 구축방안 연구”, 연구총서 12-AA-11, 형사정책연구원, pp.302, 2012.

[22] 송수복, “경비업법의 개정을 위한 시론: 직무와 관리권한을 중심으로”, 청주대학교 박사학위논문, pp.83, 2013.

[23] 이상훈, “치안공조와 민간경비산업 육성을 위한 경비업법 진단과 발전방향”, 한국공안행정학회보 제53호, 한국공안행정학회, pp. 181, 2013.

[24] 서진석, “민간경비원의 법적 지위에 관한 비교연구”, 융합보안 논문지 제14권 제1호, pp.49, 2014.

[25] 김준성, “민간경비원의 법적 지위와 형사책임의

범위”, 한국민간경비학회보 제11권 제1호, 한국민간경비학회, pp.15, 2012.

[26] 박병갑, “경찰과 민간경비의 범죄예방 협력프로그램 구축화 방안”, 한국체육대학교 사회체육대학원 석사학위논문, pp.52, 2009.

— [저자소개] —



박 호 정 (Park Ho Jeong)

1990년 경찰대학교 행정학 학사
 2004년 충남대학교 법학 석사
 2013년 충남대학교 법학 박사
 2014년 ~ 현재 건양대학교
 국방경찰행정학부
 (경찰행정 전공) 교수

email : phj1041@hanmail.net