

경비업법상 ‘집단민원현장’ 관련규정에 관한 연구

이상훈*

요 약

유성기업사태나 SJM사태 등 일련의 집단민원현장에 대한 반복적인 불법행위는 당해 집단민원의 이해당사자들의 인권침해는 물론이고 동 사건에 직·간접적으로 연루된 민간경비회사와 전체 민간경비업계에 대한 비난과 사회적 평판 하락은 물론, 감독관청인 경찰청의 책임론 및 경비업법에 대한 규제 강화라는 악순환의 한 부분이라고 볼 수 있다. 매년 되풀이되고 있는 집단민원현장에서의 반복적 폭력사태는 경찰청 등 관련 부처에 경비업체에 대한 규제 강화방향을 경비업법 개정작업으로 이어졌다. 이 연구에서는 경비업법상의 ‘집단민원현장’ 관련규정의 내용을 살펴보고 그 문제점과 개선방안으로 집단민원현장 개념정의의 열거규정을 예시규정으로 전환, 배치승인권에 의한 경찰의 개입정도의 적절한 운용, 그리고 경비도급계약의 체결의무규정의 합리적 운용 등을 제시하고 있다.

A Study on the provisions relating to ‘the collective civil appeals spot’ in the Security Services Industry Act

Sanghun Lee*

ABSTRACT

Like a violence occurred by security guardians in the Yoosung or SJM Enterprise, a series of security company in Korea has repeated illegal conduct. So human rights violations are getting to be very heavy. The National Police Agency, the controller of the Security Services Industry Act, requires stricter regulations for the defense industry direction. here followed the research about some provisions in the Security Services Industry Act relating to ‘the collective civil appeals spot’ examining the contents of the Problems and discussed about it.

Key words : the collective civil appeals spot, Security Services Industry Act, Security, stricter regulations, SJM

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

*대전대학교 경찰학과 교수, 경찰학박사

1. 서론: 관련규정의 필요성과 도입배경

1.1 집단민원현장에 대한 규제 필요성

집단민원현장에 대한 반복적인 불법행위는 당해 집단민원의 이해당사자들의 인권침해는 물론이고 동 사건에 직·간접적으로 연루된 민간경비회사와 전체 민간경비업계에 대한 비난과 사회적 평판 하락은 물론, 감독관청인 경찰청의 책임론 및 경비업법에 대한 규제의 강화라는 악순환의 한 부분이라고 볼 수 있다.

집단민원현장에서의 불법행위의 역사는 그리 멀지 않은 곳에서도 찾아 볼 수 있는데, 2011년 6월에 있었던 현대자동차 부품제조사 유성기업 파업 시 CJ씨큐리티가 소화기와 차량 등으로 파업을 진압하여 사회적으로 커다란 파장을 일으킨 것과, 2012년 7월에 있었던 컨택터스에 의한 안산 SJM 폭력 사태에 이르기까지 산업현장에서 경비업체에 의한 폭력은 우리사회의 법문화와 준법의식의 단면을 여과 없이 보여주고 있다. 특히 컨택터스 사건은 2012년 9월 24일에 국회 환경노동위원회에서 컨택터스 청문회를 실시하기에 이르렀고 동 청문회에서 나타난 민의는 2013년에 경비업법의 대대적인 개정으로 나타나게 되었다.

산업현장에서 발생하는 경비업체에 의한 폭력은 「헌법」에서 보장하는 근로자와 노동조합의 노동기본권을 현저히 침해할 뿐만 아니라, 대화와 협상을 수단으로 하는 회사와 노동조합의 자치(自治)정신에 위배되고 폭력적이고 왜곡된 노사관계를 형성하여 이를 고착시킬 우려가 커서 국회는 물론 감독관청인 경찰청과 민간경비업계의 관심과 개선 노력이 시급한 실정이다.

이와 같은 연혁을 보더라도 현행 경비업법상의 집단민원현장 관련규정의 정비는 당장에 산업현장에서 발생하는 경비서비스 제공을 빙자한 폭력을 방지할 수 있는 사전적·예방적 규제를 강화할 필요성이 있었으며, 경비업체에 의한 폭력사태 발생 시 경비업체는 물론이고 회사 측 그리고 관련 부처의 책임과 관리감독을 강화하는 방안 마련이 시급하다는 시대적 요구에서 기인하였다. 매년 되풀이 되고 있는 집

단민원현장에서의 반복적 폭력사태는 경찰청 등 관련 부처에 경비업체에 대한 규제 강화방향을 경비업법 개정작업으로 이어졌다. 집단민원현장의 배치에 있어서 사전승인이나 결격사유에 있어서 경비원 자격의 강화 및 사전교육으로의 전환, 경비장구의 세부 규율 마련 등 인적·물적 기준과 관련하여 보다 명확한 규율도 이루어지게 되었다. 이렇게 집단민원현장 등 산업현장에서 폭력 등 불법행위를 자행하는 경비업체에 대해 처벌규정을 강화하는 방향으로 경비업법이 개정되기에 이른 것이다. 이러한 변화는 실질적 노사평등 추구 및 노동기본권 향상시키기 위해서는 자금력을 이용하여 경비업체의 불법을 방조·고무하는 등으로 노사균등질서를 저해하는 일을 규제할 수 있는 법적·제도적 장치를 마련하는데 커다란 도움이 되었다.

1.2 컨택터스 사건의 개요

컨택터스 사건은 개정 경비업법이 집단민원현장에 대한 체계적인 접근을 통해 효과적으로 이를 통제하기 위한 결정적 계기를 마련해 주었다는 점에서 그 성과를 살펴볼 필요가 있다. 동 사건은 회사가 노동조합에 대한 사전 통보 없이 직장을 폐쇄하고, 폭력배들을 투입하여 노사문제를 해결하려다가 일어난 물리적 충돌사건이다.

SJM은 전 세계 벨로우스즈의 30~40%를 공급하는데 국내 시장의 경우 점유율 70~80%를 차지하는 중견기업으로, 2011년에는 매출 1천억 원에 당기 순익이 134억 원으로서 전년도 대비 매출이 51%, 당기 순익이 260% 증가하는 성과를 보였다. 특히 1996년에 노동조합의 파업이 약 1월 간 있는 이후 2011년까지 약 15년 동안 별다른 쟁의행위가 없었던 점에 비추어보면 사건이 이렇게 사회적 문제로 비화된 것은 극히 예외적인 경우라고 볼 수 있다. 2012년 단체교섭 시 SJM은 노동조합 측에 기존 단체협약의 변경을 요구하였고, 2012년 7월 16일까지 단체교섭이 총 12차례 진행되었는데, 2012년 6월 15일부터 2012년 6월 25일까지는 고용노동부 경기지방노동위원회가 조정을 실시했고, 2012년 6월 25일부터 2012년 6월 26일까지는 노동조합에 의한 쟁의행위 찬반투표가 실시되어 쟁의행위가 가결되기에 이르렀다.

노사 양측의 노동쟁의 관련 행위를 살펴보면, 사용자 측의 단체협약 위반사실이 인정되며, 2012년 6월 28일에 노동조합의 (간부 위주) 4시간 부분 파업과 태업 등이 있기도 하였다. 이러한 즈음에 2012년 7월 25일에 SJM은 컨택터스와 경비서비스 제공계약을 체결하고 2012년 7월 26일 오후 5시경에 고용노동부 안전지청에 직장폐쇄신고서를 제출하였다. 하지만 SJM이 노동조합에 직장폐쇄를 통보한 바는 없었으며, 컨택터스는 2012년 7월 26일에 안산단원경찰서에 경비인력투입신고서를 제출하였는 바, 동 경비인력투입신고서 상 투입시각은 2012년 7월 27일이 새벽 6시였으나 경비인력 약 250여 명이 실제 공장에 투입된 시간은 2012년 7월 27일 새벽 5시경이었다.

컨택터스의 경비인력은 소화기를 분사하고 벨로우즈 등을 투척하여 공장 안 노동조합원들을 쫓아냈으며 이 과정에서 42명의 노동조합원이 부상을 입고 노동조합 사무실이 폐쇄되었다. 노동조합원의 가족 등에 의한 112 신고가 4시 55분경부터 3차례 이상 있었고, 당시 공장 밖에는 5시 30분경부터 전경 3개 중대가 배치되어 있었음에도 경찰은 컨택터스를 적극 저지하지 않았다. SJM은 2012년 7월 27일 11시경 사업장에 직장폐쇄 공고문을 부착했고, 2012년 9월 23일에 직장폐쇄 철회를 공지하기에 이르렀다. 동 사건과 관련하여 경기지방경찰청은 안산단원서장을 대기발령하고, 컨택터스 직원과 SJM 임원 등 5인을 「경비업법」 및 「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」 위반으로 구속하였고, 경기도에 설립 신고된 컨택터스(경기지방경찰청 관할)은 허가가 취소되었고 미신고 경비원 39명 투입행위에 대하여 과태료 50만원이 부과되었다 [1].

1.3 집단민원현장 관련규정의 도입 배경

경찰청은 민사분쟁나 노사분규 그리고 재개발 등 집단민원 현장에 동원되는 폭력을 원천적으로 차단하기 위하여 관련법 개정 및 경찰권의 적극적인 개입을 주요내용으로 하는 「용역폭력 등 방지 종합대책」을 마련하기로 방침을 정하였는데, 이러한 태도의 변화는 기존 민사 불개입원칙과 개입 시 공정성 시비 우려 등을 이유로 소극적이었거나 사후에만 개입한다는 방침과 관행이 더 이상 국민의 공감

을 얻지 못한다는 반성에서 나온 것으로 이해된다. 이를 위해 우선 재개발현장의 철거업체 투입 등 사실상 용역폭력의 우려가 높음에도 불구하고 경비업법이 규율하지 못하는 법현실을 현장에 맞게 개정하는 것으로 방침을 정하고, 경비업법의 적용을 피하기 위해 편법으로 이면계약을 한 경우¹⁾도 적발하여 사법처리하거나 행정처분이 가능하도록 하기에 이르렀다. 경비업법상 업무수행에는 불가피하게 기본권과 충돌할 우려가 있어 엄정한 자격과 역량을 갖춘 업체를 허가하고 국가가 관리·감독하는 것임에도 불구하고, 그동안 무허가 경비업체나 기타 용역업체의 개입을 방관하는 문제점이 지적되었던 것이다.

이러한 경찰의 적극적 대응은 집단민원현장 등에서 일정규모 이상의 경비업무 수행을 위해서는 반드시 허가받은 경비업체와의 계약경비를 하도록 의무화하는 등 관련법을 개정하였는데, 이는 현실적으로 빈발하고 있는 폭력을 방지하거나 최소화할 수 있는 방안의 하나가 될 수 있었기 때문이었다. 또한 경비업법의 적용을 피하기 위해 경비업체가 시설주와 경비 도급계약을 체결하고 시설주가 경비원을 직접 고용한 것처럼 위장하는 사례들에 대하여 적극적으로 밝혀내어 경비업체에 대해 허가취소 등 행정처분을 함으로써 이를 적극적으로 대응할 수 있게 되었다.

2. 집단민원현장 관련규정의 내용

2.1 개념정의와 열거규정

경비업법상 집단민원현장이란 다음의 장소를 말한

1) 충남 아산 유성기업 노사분규 현장에서 시설경비를 하면서 이면계약을 하였던 '씨제이시큐리티 (허가관청은 서울지방경찰청)'에 대한 적극적 수사·처벌 및 행정처분이 가능한 것이 지근한 사례라 하겠다. 유성기업의 경비서비스에 대하여 5월 20일에 아산경찰서에서 현장을 방문하여 경비원 배치 여부를 확인한 바, 유성기업이 씨제이시큐리티와 공모하여 일일근로계약서 사본을 제출하며 용역을 직접 고용한 것으로 주장하여 씨제이시큐리티의 경비도급계약 사실을 파악치 못하였으나, 충남지방경찰청 합동수사본부에서 유성기업 압수수색 및 통화내역 조회 등 적극적인 수사로 유성기업과 씨제이시큐리티 간의 경비도급계약을 확인하기에 이른 사건이다.

다고 규정되어 있다(동법제2조제5호)[2].

- 가. 「노동조합 및 노동관계조정법」에 따라 노동관계 당사자가 노동쟁의 조정신청을 한 사업장 또는 쟁의행위가 발생한 사업장
- 나. 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업과 관련하여 이해대립이 있어 다툼이 있는 장소
- 다. 특정 시설물의 설치와 관련하여 민원이 있는 장소라. 주주총회와 관련하여 이해대립이 있어 다툼이 있는 장소
- 마. 건물·토지 등 부동산 및 동산에 대한 소유권·운영권·관리권·점유권 등 법적 권리에 대한 이해대립이 있어 다툼이 있는 장소
- 바. 100명 이상의 사람이 모이는 국제·문화·예술·체육 행사장
- 사. 「행정대집행법」에 따라 대집행을 하는 장소로 규정하고 있다.

2.2 현장배치 경비원 자격과 교육 강화 등 경비업자의 의무강화

2.2.1 현장경비원 배치의 자격제한

경비업법에서는 집단민원현장에서의 실질적인 관리감독권을 가지고 있는 경비업자에 대한 감독과 통제를 확고하게 하기 위하여 경비원의 명부와 배치허가 등 각종 관련규정을 마련하고 있다(동법제18조). 동 규정에서는 경비업자는 다음의 어느 하나에 해당하는 죄를 범하여 벌금형을 선고받고 5년이 지나지 아니하거나 금고 이상의 형을 선고받고 그 집행이 유예된 날부터 5년이 지나지 아니한 자를 집단민원현장에 일반경비원으로 배치하여서는 아니 된다(동법 제18조제6항)고 하여 경비원의 결격사유 이외에 경비원의 집단민원현장 배치제한 사유를 따로 규정하고 있다.

1. 「형법」 제257조부터 제262조(상해/존속상해, 중상해/존속중상해, 상해치사, 폭행/존속폭행, 특수폭행, 폭행치사상)까지, 제264조(상습범), 제276조부터 제281조(체포/감금/존속체포/존속감금, 중체포/중감금/존속중체포/존속중감금, 특수체포/특수감금, 상습범, 미수범, 체포감금 등의 치사상)까지의 죄
2. 「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」 제2조(폭행

등) 또는 제3조(집단적 폭행 등)의 죄

경비업자가 이러한 의무를 위반하였을 때에 허가청은 대통령령으로 정하는 행정처분의 기준에 따라 그 허가를 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 영업의 전부 또는 일부에 대하여 영업정지를 명할 수 있도록 하고 있다(동법제19조제2항14호).

2.2.2 현장에 경비지도사 배치

경비업자는 집단민원현장에 경비지도사를 배치할 의무가 있다. 또한 경비업자는 집단민원현장에 선임·배치된 경비지도사로 하여금 다음의 직무를 수행하도록 하여야 한다(동법 제7조제6항 및 동법 시행규칙제6조의2).[3]

1. 법 제15조의2에 따른 경비원 등의 의무 위반행위 예방 및 제지
2. 법 제16조에 따른 경비원의 복장 착용 등에 대한 지도·감독
3. 법 제16조의2에 따른 경비원의 장비 휴대 및 사용에 대한 지도·감독
4. 법 제18조제1항 단서에 따라 집단민원현장에 비치된 경비원 명부의 관리

이로써 집단민원현장에는 경비지도사가 반드시 배치되어 경비업법상의 '준법감시인'으로서의 기능을 하도록 하게 되었으며, 이를 위반하였을 때에는 경비업자는 3천만원 이하의 과태료 처분을 받을 수도 있도록 하였으며(동법제31조), 경비업자가 이를 위반하여 경비지도사를 집단민원현장에 선임·배치하지 아니한 때에는 대통령령으로 정하는 행정처분의 기준에 따라 그 허가를 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 영업의 전부 또는 일부에 대하여 영업정지를 명할 수 있도록 하고 있다(동법제19조제2항).

이 때 경비업자는 집단민원현장에 선임·배치된 경비지도사로 하여금 다음의 직무를 수행하도록 하여야 하는데, 그 내용으로는 ①경비원 등의 의무 위반행위 예방 및 제지 ②경비원의 복장 착용 등에 대한 지도·감독 ③경비원의 장비 휴대 및 사용에 대한 지도·감독 ④집단민원현장에 비치된 경비원 명부의 관리를 규정하고 있다(동법시행규칙제6조의2).

2.2.3 현장에 경비원명부 비치

경비업자는 경비원명부를 작성하여 비치함에 있어서 집단민원현장에 배치되는 일반경비원의 명부의 경우에는 그 경비원이 배치되는 장소에도 작성·비치하여야 한다(동법제18조제1항 단서). 이러한 경비업자의 의무는 현장에서의 불법행위자들에게 커다란 제약으로 다가설 것으로 기대된다. 통상의 경우 이루어지는 폭력은 현장에서의 익명성에 의존하는 경향이 농후한데, 경비원 명부에 나타난 자신의 인적사항은 불법행위에 대한 책임을 질 가능성을 현실적으로 보다 높여주는 결과로 이어질 수 있기 때문이다.

경비업자가 이를 위반하였을 때에 허가관청은 대통령령으로 정하는 행정처분의 기준에 따라 그 허가를 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 영업의 전부 또는 일부에 대하여 영업정지를 명할 수 있도록 하고 있으며(동법제19조제2항12호), 이와 같이 집단민원현장에 일반경비원을 배치하면서 경비원의 명부를 배치장소에 작성·비치하지 아니하는 경우에는 3천만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하고 있다(동법제31조).

2.2.4 현장 경비원의 복장 및 이름표

경비업자는 경비업무 수행 시 경비원에게 소속 경비업체를 표시한 이름표를 부착하도록 하고, 법에 따라 미리 신고된 동일한 복장을 착용하게 하여야 하며, 복장에 소속 회사를 오인할 수 있는 표시를 하거나 다른 회사의 복장을 착용하게 하여서는 아니 된다(동법 제16조제2항 본문). 다만, 집단민원현장이 아닌 곳에서 신변보호업무를 수행하는 경우 또는 경비업무의 성격상 부득이한 사유가 있어 관할 경찰관서장이 허용하는 경우에는 그러하지 아니하도록 하였다(동법 제16조제2항 단서). 따라서 경비원의 복장에 관한 신고를 하지 아니하고 집단민원현장에 경비원을 배치하거나 이름표를 부착하게 하지 아니하거나, 신고된 동일 복장을 착용하게 하지 아니하고 집단민원현장에 경비원을 배치하는 경우에는 3천만원 이하의 과태료를 부과하도록 하고 있다(동법제31조).

2.3 관할경찰관서장의 승인권 및 배치폐지명령권

경비업자가 경비원을 배치하거나 배치를 폐지한 경우에는 경비업법은 행정자치부령이 정하는 바에 따라 관할 경찰관서장에게 신고하도록 하고 있다. 따라서 시설경비업무 또는 신변보호업무 중 집단민원현장에 배치된 일반경비원의 경우에는 경비원을 배치하기 48시간 전까지 행정자치부령으로 정하는 바에 따라 배치허가를 신청하고, 관할 경찰관서장의 배치허가를 받은 후에 경비원을 배치하여야 한다.

이와 같은 배치허가에 대한 승인권과 더불어 관할경찰관서장은 배치된 경비원일지라도 일정한 경우에는 배치폐지를 명령할 수 있는 권한도 갖고 있다(동법제18조제8항). 따라서 관할 경찰관서장은 결격사유에 해당하는 자를 집단민원현장에 일반경비원으로 배치하는 경우에는 배치폐지를 명할 수 있다. 또한 지방경찰청장 또는 관할 경찰관서장은 경비업무 장소가 사후에 집단민원현장으로 판단되는 경우에는 그 때부터 48시간 이내에 경비업자에게 경비원 배치 허가를 받을 것을 고지하도록 하고 있어서 집단민원현장에 대한 판단미숙으로 말미암아 경비업자가 이에 대한 승인신청을 하지 아니하는 경우에도 이를 강제할 수 있도록 하고 있다(동법제24조제4항).

관할 경찰관서장은 집단민원현장에 대한 배치허가신청을 받은 경우에는 경비원 배치를 함으로 말미암아 경비업무의 범위를 벗어난 행위를 할 우려가 있는지 내지 경비원의 결격사유에 해당하는지 여부, 그리고 경비업법상의 신입교육을 받지 아니한 사람이 대통령령으로 정하는 기준 이상으로 포함되어 있는지 여부를 확인하고 허가 여부를 결정하여야 한다. 현행 경비업법시행령에서는 이러한 '대통령령이 정하는 기준'으로 100분의 21을 규정하고 있다(동법시행령제22조).[4] 따라서 집단민원현장에 배치할 경비원의 배치신청을 받아 본 결과, 배치대상 경비원의 80명 이상의 경비원이 교육을 받은 경우라면 동 집단민원현장에 대한 배치신청에 대해서는 '배치승인' 자체를 거부할 수 없다고 하겠다. 다만 교육을 받지 아니한 경비원은 당연히

배치대상자에서 제외하여야 할 것이다.

이러한 ‘100분의 21’ 등과 같은 집단민원현장에 서의 배치 불허기준에 관한 규정은 2014년 6월 8일을 기준으로 3년마다(매 3년이 되는 해의 기준일과 같은 날 전까지를 말한다) 그 타당성을 검토하여 개선 등의 규제의 재검토를 위한 법적 조치를 하여야 한다(동법시행령제31조의3).

2.4 경비도급계약 체결의 강제

경비업법은 누구든지 집단민원현장에 경비인력을 20명 이상 배치하려고 할 때에는 그 경비인력을 직접 고용할 수 없도록 하고 이를 반드시 경비업자에게 도급을 주도하도록 강제하고 있다(동법제 7조의 2 제 2 항 본문). 다만, 시설주 등이 집단민원현장 발생 3개월 전까지 직접 고용하여 경비업무를 수행하는 피고용인의 경우에는 그러하지 아니하도록 하는 예외를 인정하고 있다(동법제 7조의 2 제 2 항 단서). 동시에 형벌규정으로 이를 강제하면서 이를 위반하는 경우에는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 하여(동법제 28조제 2항 5호) 일정한 경우의 집단민원현장에 대해서는 경비업법상의 경비업허가를 받은 경비업체만이 경비원을 배치하여 운영할 수 있도록 함으로써 집단민원현장에 대한 준법과 관리감독의 효율성을 추구하고 있다.

3. 집단민원현장 관련규정의 문제점 및 개선방안

3.1 열거형태의 개념정의 등

통상의 법률에 있어서 입법의 방식 내지 입법의 기술은 열거형태를 취하기 보다는 예시형식을 취함으로써 사회의 변화와 구체적인 문제해결을 함에 있어서의 기준으로서의 법의 가능성을 높이려는 입장을 취한다고 할 수 있다.

그런데 경비업법에 있어서의 ‘집단민원현장’의 개념정의는 법조문상 열거의 형식을 취하고 있다. 이러한 입법태도는 몇 가지 문제를 가져올 수 있게 되는데, 이미 언급한 바와 같은 다양한

형태의 집단민원현장을 모두 규율하지 못하는 결과로 이어질 수도 있다. 즉, 경비업법이 개정당시에 알고 있는 몇 가지의 집단민원현장이 될 수 있는 유형은 시간이 지나고 시대가 보다 다양하게 변하게 됨으로써 현실적으로는 집단민원의 현상을 보이고 있으나 법적으로는 제한적으로 열거된 몇 개의 법률과 관련된 쟁의행위나 다툼의 장소만을 탓에 이를 경비업법을 통하여 규율할 수 없을 가능성이 다분히 존재하게 된 것이다.

이러한 입법방식은 예시규정이 아닌 열거규정으로 집단민원현장의 해석에 있어서 엄격한 한계를 내포하고 있다. 따라서 위에서 언급하지 아니한 법률에 근거하여서는 집단민원이 발생하여도 이를 집단민원현장이라 규정하여 이를 경비업법으로 규율할 수 없는 한계가 발생하게 된다. 예를 들어 「건축법」에 따라 철거명령이 내려진 장소라거나, 「도시개발법」에 따라 도시개발사업을 시행하기 위하여 지정고시된 도시개발구역에서의 각종 분규현상은 경비업법상 ‘집단민원현장’이라고 규정할 수 없게 된다.

더구나 ‘100명 이상의 사람이 모이는 국제·문화·예술·체육 행사장’ 역시 열거규정이다 보니 그 밖에 국내학술행사장이나 특히 정당의 정치행사장에서 발생하는 경비서비스 이용간의 각종 분규도 ‘집단민원현장’으로 규율하기 어렵다는 문제점이 지적된다.[5]

따라서 경비업법상의 집단민원현장의 개념정의 규정도 통상 일반적인 법률의 입법형식을 따라 예시규정으로 전환하여, ‘기타 이해관계의 대립으로 인하여 물리적인 수단을 동원하게 됨으로써 다툼이 있는 장소’라는 개념정의 규정을 두는 방향으로의 법 개정이 필요하다고 하겠다.

3.2 현장 경비원에 대한 배치자격요건 추가

경비업법은 경비원에 대한 결격사유를 두고 있는데, 이는 이러한 자격제한을 통하여 경비현장에서의 경비업무가 보다 합법적이고 합리적으로 운영될 수 있도록 조장하기 위함이라 하겠다. 그런데 이러한 경비원에 대한 일반적 최저자격요

건이라고 할 수 있는 결격사유 이외에 집단민원현장에 배치되는 경비원에 대해서는 별도의 특별한 배치자격요건을 요구하고 있다. 그리고 이러한 배치자격요건의 내용도 일정한 죄를 범하여 벌금형을 받은 경우도 포함하도록 하여 배치자격요건을 엄격하게 함으로써 그 제한의 범위를 상당부분 확장시키고 있다. 관련 범죄의 종류는 주로 폭행과 상해, 그리고 체포와 감금의 죄를 규정하고 있는데, 집단민원현장에서 예견되는 폭력 등의 행위와 관련성이 있는 범죄의 전과사실을 규율한다는 점에서 의미가 있다고 판단된다. 다만, 경비원 결격사유에 대한 규정을 이중적으로 나누고 이를 일반경비현장과 집단민원현장으로 나누어 후자에 대한 자격요건을 강화하기 보다는 이를 일반적인 경비원의 결격사유와 통합하여 하나의 기준으로 규정하는 것이 보다 바람직하다고 본다. 왜냐하면 집단민원현장을 특별하게 규율하는 것은 그 장소가 주는 폭력행위와의 특수한 연결고리가 보다 깊고 가깝다는 점에서는 그 필요성이 일부 인정되는 점도 없지는 않지만, 경비업 전반에 대한 폭력사범의 진입제한의 필요성은 유독 집단민원현장에서만 존재하는 것은 아니므로 이를 일반화하여 모든 경비현장에 배치되는 경비원에게는 보다 엄격한 자격요건을 확보할 수 있도록 경비업법이 그 토대를 제공하는 것이 바람직하다고 하겠다.

3.3 현장의 경비지도사 및 경비원 명부

경비산업 종사자 가운데에서 경비업법의 준수와 관련한 담당자라고 할 수 있는 경비지도사가 현실적으로 불법과 폭력이 개입할 여지가 다분한 집단민원현장에 배치되도록 한 것은 대단한 준법효과를 담보해 낼 수 있는 현실 문제해결에 도움이 되는 규정이라고 할 수 있다. 경비업자는 법보다는 현실적 요구에 부응하여 문제해결에 치중할 수 밖에 없는 지위에 있다면, 경비지도사는 경비업법의 건전한 발전과 그 준법문화의 정착에 책임 있는 위치에 있다고 할 수 있기 때문에 집단민원현장에서 양자의 역할 갈등이 오히려 준법과 폭력방지에 도움이 될 것으로 기대된다.

다.

다만, 집단민원현장에 선임·배치된 경비지도사의 의무와 역할에 대해 보다 상세한 규정을 두는 것이 필요하다고 하겠다. 현실적으로 경비지도사는 경비업체에 현실적 요구를 전혀 무시한 채 법이 기대하고 있는 준법을 이행할 것으로 막연히 예견하기 보다는 집단민원현장에 배치된 경비지도사의 의무규정을 둔다면, 경비지도사 본인의 직무수행의 기준이 됨은 물론이고 이러한 경비지도사에 대하여 불법 내지 탈법에 보다 가까운 현실적 요구를 무리하게 할 개연성이 있는 경비업자 및 시설주 기타 이해당사자들에게 법이 명시적으로 경고할 수 있는 규정으로서 효과를 가져 올 수가 있기 때문이기도 하다.

3.4 배치승인권 에 의한 경찰의 개입정도

집단민원현장에 대한 경찰의 통제력 강화는 경비원의 배치 이전부터 시작할 수 있도록 하였다는 점에서 그 효과가 기대되는 면이 크다고 평가된다. 관할 경찰관서장이 집단민원현장에 대한 통제권은 배치승인권과 배치폐지명령권이라는 두 개의 도구로 잠재적 불법행위자나 우발적 범죄에 대한 즉각적 대응장치로 제대로 기능하게 된다면 경비현장에서의 폭력행위의 반복적 발생이 어느 정도 약화되는 것에 도움이 될 것이다.

다만, 경비업법의 본질 내지 목적에 비추어 '경비업의 육성 및 발전'은 물론 '경비업의 건전한 운영에 이바지'하기 위하여 이러한 권한의 행사는 필요최소한으로 억지될 필요가 있다는 점을 명심하여야 할 것이다. 집단민원현장에 대한 경비원 배치를 관할 경찰관서장의 승인권 행사를 통해 지나치게 축소할 경우에 나타나게 되는 부작용도 만만치 않을 것이기 때문이다. 우선 경비서비스를 필요로 하는 당사자들에게 적절한 경비서비스를 적시에 제공하지 못한다고 하는 것은 또 다른 불법이 개입할 여지를 열어 놓게 만들 것이다. 이것은 경비업법상의 허가를 받지 아니한 불법조직이나 개인들을 통해 문제를 해결하려는 경향에 힘을 실어주는 결과로 이어져서 경비업 전반의 탈법화를 부채질하게 될 수도 있다.

나아가 관할 경찰관서장의 승인권 행사에서의 과도한 제한은 민간경비산업의 성장과 발전에 배치되는 결과를 가져 올 수도 있다. 경찰의 입장에서는 폭력문제의 소지를 아예 없앨 수 있다는 관점에서 현실적 문제해결을 도외시 할 수 있는데 이것은 연쇄적으로 민간경비산업의 위축으로 이어질 수 있으므로 경찰의 배치승인권 판단은 자유재량행위이기 보다는 지속재량행위라는 전제하에 일정한 요건(불승인 요건)에만 해당되지 않는다면 승인이 되도록 현실적으로 운용될 필요가 있다고 하겠다.

또한 경비업법은 경비업법상의 경찰의 감독명령권을 확장하면서, 지방경찰청장 또는 관할 경찰관서장으로 하여금 이미 경비서비스가 제공되고 있는 경비업무의 장소가 집단민원현장이라고 판단되는 경우에는 경비업자에게 사후적으로라도 경비원 배치허가를 받을 것을 고지하도록 하고 있다. 이 때의 배치승인은 사후적 통제권이기 때문에 기존의 집단민원현장에 이미 제공되고 있는 경비서비스 계약에 존속에 결정적인 영향을 주게 된다. 따라서 사인간의 사적 계약이 지속할 수 있도록 법을 운용한다는 전제 하에 동 조항을 운용하여야 할 것이다. 이를 통해 경찰은 경비현장에 보다 능동적으로 대처할 수 있으며, 경비업자 역시 집단민원현장인지 여부에 대한 판단에 있어서 보다 사전적이고 적극적인 배치승인신청을 하도록 하여야 할 것이다.

3.5 경비도급계약의 체결 의무규정

집단민원현장에 대한 경비원 배치와 관련하여 경비업법은 누구든지 경비인력을 20인 이상 배치하려고 할 때에는 그 경비인력을 직접 고용할 수 없도록 하고 이를 반드시 경비업자에게 도급을 주도록 강제하고 있다. 더욱이 이를 이행강제하기 위하여 경비업법은 이를 위반하였을 경우에는 징역형 등의 형벌을 규정하고 있다.

이것은 집단민원현장에 경비원을 배치함에 있어서 그동안 형식상 직접고용형태의 탈법행위를 벌여 경비업법의 적용을 피해갔던 사례에 대응하고자 하는 취지를 갖고 있다. 하지만 이러한

경비서비스 공급계약에 대한 체결에 관하여 이를 법으로 일정부분 강제하는 것은 사적자치(私的自治)의 원칙에 정면으로 반한다. 개인은 계약의 내용은 물론 계약의 상대방을 선택할 권리를 가지고 있으며 이는 헌법이 보장하는 기본권이다. 따라서 이는 위헌의 소지가 있다고 판단된다.

다만, 시설주 등이 집단민원현장 발생 3개월 전까지 직접 고용하여 경비업무를 수행하는 피고용인의 경우에는 그리하지 아니하도록 단서규정을 두고는 있으나 이는 현실과는 너무나도 동떨어져 있는 규정으로 적용의 가능성이 극히 제한적이라고 볼 수 있다.

따라서 유성기업 집단민원현장에서 시설경비를 하면서 이면계약을 하였던 '씨제이시큐리티'사태에 대하여 경찰이 적극적 수사외지를 천명하고 충남지방경찰청에 합동수사본부를 설치하고 유성기업 압수수색 및 통화내역 조회 등 적극적인 수사로 유성기업과 씨제이시큐리티 간의 경비도급계약을 확인한 사례에서도 알 수 있듯이, 유성기업이 씨제이시큐리티와 공모하여 일일근로계약서 사본을 제출하며 용역을 직접 고용한 것으로 허위계약서를 작성한 행위에 대해 법적 조치를 한 것과 같이 현실적으로 보다 합리적인 대응방안을 모색하는 것이 일반인의 법적 안정성과 사적자치의 보장이라는 가치에 보다 충실한 문제해결방법이라 할 것이다.

4. 결론

집단민원현장에서 발생하는 폭력은 민간경비발전의 커다란 장애물이다. 민간경비의 사회적 기여와 노력을 일시에 없애고 나아가 경비업법이 규제방향으로 나아가도록 급격하게 방향을 수정하게 만들기 때문이다.

2013년 개정 경비업법은 집단민원현장에 대한 규제조항을 도입함으로써 그동안 있었던 경비업법의 개정과 비교하여 전면 개정에 가깝다는 평가가 있는 것도 사실이다. 다만 이 연구에서 지적한 바와 같이 기존과 같이 집단민원현장에 대한 개

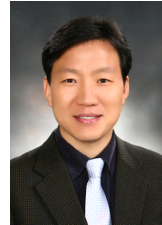
넘정의를 열거규정에만 머무르지 말고 여기에 일반 예시규정을 추가함으로써 변화하는 다양한 사회의 변화에 적극 대응할 수 있도록 하여야 할 것이다. 또한 경비업자에 대한 의무를 강화하고 현장배치 경비원의 자격과 교육의 강화 등의 조치 역시 이를 일반경비원의 결격사유 강화를 통해 전반적인 경비원의 질적 향상을 도모하는 방향으로의 전환이 필요하다.

특히 관할 경찰관서장의 집단민원현장에의 경비원 배치승인권 행사는 민간경비산업의 건전한 육성과 발전을 위한 취지에서 과도하게 소극적인 방향으로 행사되는 경우가 생기지 않도록 그 운용에 있어서 효율성과 합리성이 보장되도록 할 필요가 있다 하겠다.

참고문헌

- [1] 국가인권위원회 인권정책과 내부자료, 2012년 10월.
- [2] 경비업법, 법률 제12911호, 시행 2014. 12. 30., 일부개정 2014.12.30.
- [3] 경비업법시행규칙, 행정자치부령 제36호, 시행 2015. 9. 24., 일부개정 2015. 9. 24.
- [4] 경비업법시행령, 대통령령 제25915호, 시행 2014. 12. 30., 일부개정 2014. 12. 30.
- [5] 안황권, “개정 경비업법령의 문제와 과제”, 융합보안 논문지 15(1): 91-104, 2015. 저자는 같은 취지에서 ‘다양한 국제문화예술체육행사 등을 집단민원현장으로 규정하여 규제하고 제재하는 것은 부적합한 일이다.’라고 비판하고 있다.

[저자소개]



이 상 훈(Sanghun Lee)

1988년 동국대 학사(경찰행정학)
1990년 동국대 석사(법학)
2008년 동국대 박사(경찰학)
현재 대전대학교 경찰학과 교수

email: shlee0044@naver.com