

청원경찰의 법적 지위에 따른 권한과 의무

한승훈* · 김용근**

〈요 약〉

청원경찰은 민간인으로서 해당 경비구역 내에서 경찰의 직무를 수행한다. 이로 인하여 신분관계가 민간인이면서 경비를 위한 권한 행사에 있어서는 경찰공무원이라는 2중적인 지위를 갖다. 이러한 법적 지위에서 비롯되는 문제는 직무활동과 근무관계에 있어서 법적 권한과 의무가 불분명해질 수 있다.

본고는 청원경찰의 이러한 애매한 신분관계에서 야기될 수 있는 문제를 밝히기 위하여 법적 지위로부터 법률상 주어진 직무와 권한, 그리고 그의 법적 의무에 있어서 관련된 실정법적 해석에 관한 연구를 진행하였다. 이는 「청원경찰법」을 중심으로 실정법에 명시된 청원경찰의 법적 지위를 밝히고, 청원경찰의 직무와 더불어 청원경찰이 갖는 경찰권과 직무수행상 부여된 법적 의무 등을 고찰함으로써 실정법의 문제점 및 입법적 개선방향을 찾는 성과를 가져왔다.

연구결과로서 문제점은 매우 다양하게 나타났으나, 중요한 것들을 지적한다면, 첫째, 청원경찰의 직무상 불법행위에 대한 책임에 있어서 국가배상 회피, 둘째, 포괄적 위임을 하고 있는 징계규정의 위헌성, 셋째, 경찰과의 직무협력관계에 관한 규정의 미비, 넷째, 노동쟁의 금지로 인한 인권침해 가능성, 다섯째, 보수의 2원화로 인한 형평성 문제, 여섯째, 청원경찰의 임용자격과 방식에 관한 규정 미비 등을 들 수 있었다.

이러한 연구결과는 청원경찰 자신의 권리보호를 위해서 뿐만 아니라 원활한 직무수행을 통하여 국가의 중요시설에 대한 경비목적을 달성하는 데에 도움이 될 것으로 여겨진다.

주제어 : 청원경찰, 경비, 법적 지위, 경찰관 직무집행, 국가중요시설 경비.

* 동신대학교 경찰행정학과 교수(제1저자)

목 차

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> I. 서 론 II. 청원경찰의 법적 지위 III. 청원경찰의 직무 및 권한과 의무 IV. 문제점 및 개선방향 |
|---|

I. 서 론

경찰의 직무로서 공경비의 여러 한계를 보완하기 위하여 1962년 「청원경찰법」(법률 제1049호, 1962. 4. 3 제정·시행)이 우리나라에서 최초로 제정된 이래 그 내용과 사회환경에서 많은 변화를 겪어 왔다. 해방 이후 시대적 급변을 겪어온 우리나라의 현대사적 특징상 그만큼 많은 변화를 겪었던 것은 어쩌면 필연적일 수밖에 없었을 것이다.

특히 1973년 12월 31일 전부개정(법률 제2666호)이 있는 이래로 꾸준한 개정을 거쳐 최근 2010년 2월 4일 개정(법률 제10013호) 시에는 청원경찰의 신분과 복무에 관한 사항들에 큰 변화가 있었다. 「청원경찰법」은 제정에서 시작하여 2014년 12월 30일 최근의 개정이 있기까지 2015년 7월 현재 실질적인 내용에 대한 개정(법률 제12921호)은 11차례 있었는데, 전체적인 변화는 청원경찰의 법적 지위와 권한에 관한 사항들이 주를 이루고 있다.

청원경찰제도의 실질적인 활용이 민간경비업의 급성장으로 인하여 다소 잠식되어가고 있다고는 하지만(김재광, 2005), 여전히 국가중요시설 경비에 있어서 한 축을 차지하고 있는 이유는 일반 민간인 신분으로 경비를 행하는 경비업자 소속의 경비원에 비교하여 청원경찰은 경찰과 유사한 경찰권한을 갖고 효율적인 경비목적을 달성

할 수 있기 때문일 것으로 판단된다.

현재 청원경찰은 그 법적 지위에 있어서 많은 발전을 해왔다. 그 발전 방향은 청원경찰의 처우를 공무원수준에 근접하도록 보장하면서 반면에 공무원이 부담하는 많은 의무들의 일부를 부과하는 쪽으로 변화되어 왔다. 급기야 최근에는 국가공무원으로서의 지위와 민간인으로서의 지위가 혼재되어 그 구분마저도 어려울 정도에 이르렀다. 청원경찰의 양면적인 법적 지위에서 비롯되는 법률관계는 공·사법 구별을 전제로 법제가 이루어진 우리나라의 대륙법체계의 특성상 그 법해석 원리가 판이하게 다르게 나타나기 때문에 이를 분명히 해야 할 필요성이 크다.

이兹음에 현행법상 청원경찰의 법적 지위와 그에 따른 권한과 의무 등을 분명히 함으로써 청원경찰의 권리를 보호하고, 청원경찰의 원활한 활동을 통하여 경비대상 시설을 안전하게 지켜 국민생활의 안녕과 질서를 보장할 수 있도록 법률관계를 재조명해야 할 시점에 이르렀다.

이러한 연구의 필요성과 목적으로 연구주제를 고찰하고자 하는 본 연구는 관련이 있는 연구 문헌들과 주제와 관련된 헌법재판소와 대법원의 판례를 참고하여 「청원경찰법」을 비롯한 관련 법령들의 해석에 집중하여 청원경찰의 법적 지위에 따른 법률관계(권리·의무관계)를 실정법 해석을 통하여 명확히 밝혀보고자 한다.

그러나 본 연구주제에 관한 직접적인 선행연구를 찾을 수 없어 거의 독자적인 필자들의 법학 지식에 의존하여 연구가 진행되었음을 밝혀둔다.

Ⅱ. 청원경찰의 법적 지위

1. 청원경찰의 의의

법적 의미의 청원경찰이란 「청원경찰법」(법률 제12921호, 2015)에서 정의하고 있는데, 일정 기관이나 시설의 장(청원주)이 자신의 기관이나 시설에 경비경찰을 배치하고자 할 때, 경찰기관으로부터 미리 승인을 받아 고용되어 그 기관이나 시설에 대하여 경비경찰 업무를 행하는 민간경찰을 말한다(청원경찰법, 법률 제12921호, 2014: 제2조와 제3조 및 제5조). 청원경찰은 민간인 신분이지만¹⁾ 허가를 받아 경비구

1) 헌법재판소는 일관되게 청원경찰을 기본적으로 민간인 신분으로 보고 있다(정우일, 2010).; 현재

역 내에서 경찰과 청원주의 감독 하에 공익적인 경찰의 직무를 수행하는 준경찰로 보기도 한다(박봉진, 2004).

이처럼 청원경찰은 청원주로부터 임용을 받고 경비경찰업무를 수행하는 데에 있어서 청원주와 경찰기관의 감독을 받는 3면 관계의 법률관계를 형성하게 된다.

2. 청원경찰의 지위

1) 경찰관 직무수행자로서의 지위

(1) 직무상 특수성에 기인한 경찰권 부여

청원경찰은 기본적으로 청원주와의 근로계약에 따라 임용되는 민간인의 지위를 갖지만, 대상 시설(국가중요시설)에 대한 경비활동을 할 때에는 그 직무의 공공성 또는 직무수행의 특수성을 반영하여 「청원경찰법」은 제3조에서 청원경찰에게 경찰관의 직무를 수행하도록 하고 있다.

경찰의 지위로서의 청원경찰은 직무에 있어서 특수한 경우에만 인정된다. 직무를 수행하는 것, 즉 국가중요시설 등을 경비를 위해 경찰관과 같이 「경찰관 직무집행법」(법률 제12600호, 2014)상의 열거된 각종의 즉시강제와 같은 경찰권한을 행사할 수 있다.

그러나 경비목적으로 청원경찰이 수행할 「경찰관 직무집행법」상의 권한들을 살펴보면, 불심검문(동법 제3조)을 비롯하여 보호조치(동법 제4조), 위험발생방지(동법 제5조), 범죄의 예방과 제지(동법 제6조), 위험방지를 위한 출입(동법 제7조), 사실의 확인(동법 제8조), 경찰장비의 사용(동법 제10조~제10조의3), 무기의 사용(동법 제10조의4) 등 권력적 사실행위 또는 비권력적 사실행위에 해당하는 주로 즉시강제 유형의 직무권한들이다. 이들 권한들은 청원경찰이 독립적인 행정기관을 형성하여 주민을 상대로 자신의 이름으로 자신의 책임 하에 독자적인 법률적 처분권을 행사하는 권한까지 부여된 것으로 볼 수 없다.

이러한 점을 고려하면 논란의 여지는 있지만 국가기관이나 지방자치단체의 시설에서 근무하는 청원경찰이라면 이른바 ‘공행정수행사인(公行政遂行人)’²⁾에 해당한

1999. 5. 7 선고 97헌마368 결정; 헌재 2008. 7. 31 선고 2004헌바9 결정; 헌재 2010. 2. 25 선고 2008헌바160 결정.

2) ‘공행정수행사인’이란 사인의 기본권적 주체로서의 지위를 갖고 국가의 공행정을 수행하는 사법상의

다고 볼 수 있고(최선우, 2009), ‘공행정수행사인(公行政遂行私人)’ 중에서도 ‘행정보조인’ 또는 ‘공의무부담사인(公義務負擔私人)’의 지위에 있다고 생각된다.

이 점은 경비원의 경우 완전한 민간인의 신분으로 시설을 경비하는 것과는 큰 차이를 갖게 된다.

(2) 공무원에 준하는 의무부과

「청원경찰법」은 청원경찰에게 공무원에 준하는 각종의 의무를 부과하여 국가 중요시설 등에 관한 경비업무를 원활하게 수행하고 또한 경찰권한의 행사로 인하여 국민의 권리가 침해되지 않도록 하고 있다. 법률유보의 원칙에 따라 그 청원경찰이 복무 중 의무사항들을 「청원경찰법」 제5조 제4항과 제5조의2에 국민 전체에 대한 봉사자로서의 국가공무원과 경찰공무원에게 요구하고 있는 각종 의무 중 일부를 청원경찰에게도 요구하고 있다. 즉, 직무명령복종의무, 직장무단이탈 금지의무, 직무상 비밀엄수의무, 집단행위금지이무, 허위보고금지과 직무유기금지 의무 등이 이에 해당한다. 이에 관하여는 다음 장에서 상세히 고찰하기로 한다.

또한 청원경찰이 업무에 종사하는 동안 불법행위로 인하여 「형법」이나 그 밖의 법령에 따른 벌칙을 적용할 때에는 공무원으로 의제된다(동법 제10조 제2항). 그리하여 예컨대, 청원경찰이 직무상 비밀을 누설할 때에는 공무원이나 공무원이었던 자에게 적용되는 공무상 비밀누설죄(형법, 법률 제12898호, 2014: 제127조)를 적용받게 된다. 이점은 청원경찰에게 공무원의 신분을 부여한 규정이라기보다는 청원경찰이 수행하는 공공성을 갖는 업무의 특성상 법령준수의무를 강화하기 위한 입법정책적인 조치라고 판단된다.

문제는 ‘국가기관이나 지방자치단체 기관’에 해당하는 기관에 관하여 구체적인 범위가 설정되지 않고 있다는 점이다. 예컨대, 국가나 지방자치단체의 관할 하에 있는 독립된 공공단체(건강보험공단, 한국수자원공사 등)에 근무하는 청원경찰의 경우에도 적용이 가능한 지에 대한 논란이 있을 수 있다. 생각건대 이에 관하여는 구체적 범위를 설정해주는 규정을 두어 입법적인 개선이 필요하지만, 이러한 규정이 없는 지금의 현실에서는 해당 기관을 가급적 넓게 해석하여 청원경찰의 지위를 공무원에 준하도록 확보할 필요가 있다고 본다.

주체를 말한다(정하중, 2001).

(3) 공무원에 준하는 처우

우리나라의 경찰은 제주특별자치도의 자치경찰을 제외하고 국가공무원에 속하고, 「국가공무원법」(법률 제13288호, 2015)상 경력직공무원으로 분류되며, 경력직공무원 속에서도 특수경력직공무원에 속한다. 국가공무원으로서 경력직공무원이란 실적과 자격에 따라 임용되고 그 신분이 보장되며 평생 동안(또는 임용기간동안) 공무원으로 근무할 것이 예정되는 공무원을 말한다(동법 제2조 제2항).

그러나 청원경찰이 경비를 위해 경찰관의 직무를 수행할 때 경찰권한을 행사한다고 하여 「국가공무원법」 제2조 제2항에서와 같은 평생 동안 공무원으로 근무할 것이 예정된 신분이 보장되는 공무원은 아니다. 즉, 일정한 자격을 가진 자가 청원주와의 근로계약에 따라 임용되고 청원주의 인사규칙에 따라 임용됨은 물론 승진·징계·보수 등이 행해진다. 다만, 「청원경찰법」은 공익적인 경비경찰업무를 담당하는 민간경찰로서 각종의 법적 의무를 부담하게 하고, 반면에 입법정책적인 여러 특칙을 두어 의무부과에 상응하는 공무원에 준한 처우를 강화하고 있다.

그 내용을 보면, 의사에 반한 면직을 금지하는 신분보장 규정(청원경찰법 제10조의4 제1항)을 두고 있고, 국가기관이나 지방자치단체에 근무하는 청원경찰의 보수와 수당에 관하여 공무원에 준하고 있으며³⁾, 휴직과 명예퇴직 및 명예퇴직수당에 관하여 「국가공무원법」을 준용하도록 하고(동법 제10조의7) 있을 뿐만 아니라 퇴직금 보장에 관한 특칙을 두어 퇴직금을 보장하고 있다(동법 제7조의2문).

문제는 이처럼 국가나 지방자치단체에 근무하는 청원경찰과 그 외의 곳에서 근무하는 청원경찰을 구분하여 보수체계를 달리하고 있는 점이다. 이 점이 평등권을 침해하는 것은 아닌지 좀 더 깊은 성찰을 요한다.

3) 청원경찰법 제6조 제2항과 동법 시행령 [별표1. 국가기관 또는 지방자치단체에 근무하는 청원경찰의 봉급표]에 따르면, 재직기간에 따라 순경에서 경위까지에 해당하는 보수를 호봉제를 적용하여 경찰과 동일하게 보장하고 있고, 「공무원수당 등에 관한 규정」에 정하고 있는 가계보전수당과 실비변상 등에 관하여 경찰청장이 고시하는 세부항목의 수당을 보장하고 있다.(동법 시행령 제9조 제2항) 한편, 국가나 지방자치단체가 아닌 곳에서 근무하는 청원경찰에 대한 보수도 마찬가지로 근로기준법에 대한 특칙을 두어 봉급과 수당은 경찰청장이 고시하는 최저부담기준액 이상의 금액을 지불하도록 하며, 피복비와 교육비에 대하여도 경찰청장이 고시하는 부담기준액을 따르도록 하고 있다(동법 제6조 제3항, 동법 시행령 제10조 참조).

(4) 불법행위책임에 대한 「국가배상법」 적용가능성

「청원경찰법」 제10조의2는 『청원경찰(국가기관이나 지방자치단체에 근무하는 청원경찰은 제외한다)의 직무상 불법행위에 대한 배상책임에 관하여는 「민법」의 규정을 따른다.』고 하여, 원칙적으로 「국가배상법」(법률 제9803호, 2009) 적용을 회피하고 있다. 그 결과 청원경찰의 직무상 불법행위책임은 「민법」(법률 제13124호, 2015) 제756조의 사용자책임의 원칙에 따라 청원주가 부담하게 된다. 그러나 국가기관이나 지방자치단체에 근무하는 청원경찰에게는 청원주가 곧 국가기관이나 지방자치단체가 되므로 「민법」 적용이 배제되고 「국가배상법」이 적용될 수 있음을 시사하고 있다.

청원경찰의 불법행위 책임에 관하여 근무지에 따라 2원적으로 규정하고 있는 것은 입법정책적인 배려에서 나온 것이 아니라 손해배상에 관한 법체계에서 나온 당연한 법리라고 보아야 할 것이다.

이로부터 「국가배상법」에 따른 국가배상과 「민법」의 사용자책임 원리에 따른 배상에는 불법행위를 행한 청원경찰의 책임에 있어서 차이가 있게 된다. 국가배상에서는 공무원은 고의나 중과실이 아니라면 책임을 면할 수 있지만(국가배상법 제2조 제2항), 「민법」상의 사용자 배상책임에 있어서는 청원경찰의 고의 또는 중과실뿐만 아니라 경과실의 경우까지 사용자(청원주)로부터 구상권을 행사당할 수 있게 되므로(민법 제756조 제3항), 경과실로 인한 불법행위책임까지 져야하는 청원경찰로서는 직무집행에 소극적으로 활동할 수밖에 없을 것이며, 이는 청원경찰의 적극적인 직무집행에 있어서 제약요소로 작용할 수밖에 없다.

입법적 개선방법으로서, 청원경찰의 경과실로 인한 직무상 불법행위 책임에 대하여는 면책하는 특별규정을 두는 것이 바람직하리라고 본다.

2) 민간인으로서의 지위

청원경찰이 민간인 신분으로 판단되는 이유는 임용에 있어서 국가기관이 아닌 민간 사업체의 장이 임용하고 민간 사업체의 복무규칙에 따라 근무하며, 근무관계에 관하여 노동법의 적용을 받기 때문이다. 청원주가 국가기관이나 지방자치단체의 장일지라도 그 임용은 국가나 지방자치단체의 구성원으로서의 편입절차를 의미하는 것은 아니며, 경비업무라는 특정 용역에 대한 계약적 성격을 갖는 것이므로 공무원으로 볼 이유는 못된다.

헌법재판소도 청원경찰은 원칙적으로 사용자와의 고용계약에 의한 근로자 신분
에 해당하며 공무원이 아니라고 하고 있고, 국가 또는 지방자치단체에 근무하는 청
원경찰일지라도 본질적으로 다르지 않다고 하고 있다.⁴⁾ 즉, 헌법재판소는 청원경찰
의 신분을 공무원으로 보는 것을 일관되게 부정하는 입장에 있다(정우일, 2012).

「청원경찰법 시행령」(대통령령 제26352호, 2015) 제18조는 『청원경찰은 「형법」이
나 그 밖의 법령에 따른 벌칙을 적용하는 경우와 법 및 이 영에서 특별히 규정된
경우를 제외하고는 공무원으로 보지 아니한다.』고 하여 청원경찰의 신분에 대한 규
정을 두고 있지만, 이 규정의 존재유무와 관계없이 청원경찰은 기본적으로 민간인
신분이라는 것이 판례의 태도이다(헌법재판소 1999. 5. 7 선고 97헌마368 결정).

민간인 신분에서 비롯되는 청원경찰의 복무 내용은 다음과 같다.

(1) 임용

청원경찰이 기본적으로 민간인 신분이라는 점은 청원주가 자신의 시설에 대한 경
비를 위해 청원경찰이 될 자와 근로계약을 통하여 임용이 된다는 점이다. 물론 임용
절차에 국가(지방경찰청장)의 관여(사전승인)가 있지만(청원경찰법 제5조 제1항), 이
것이 청원주의 피고용인으로서 청원경찰의 민간인 신분이 부정되는 것은 아니다. 청
원경찰 임용에 대한 지방경찰청장의 승인은 강학적 의미의 ‘인가’에 해당하는 처분
성을 갖는다고 볼 것이므로 위법한 승인거부처분이 있는 경우라면 청원주는 항고소
송이 가능하다.

임용에 관하여 특수경비원이나 일반경비원의 경우와 비교해 볼 때 청원경찰의 임
용은 경비업자를 거치지 않고 경비대상 기관의 장 또는 시설·사업장의 경영자인
청원주가 직접 임용하는 점에서 크게 다르다.

문제는 청원경찰의 자격과 임용절차에 관한 구체적인 기준이 부족하다는 데에 있
다. 청원경찰법령의 관련 규정을 살펴보면, 청원경찰의 임용자격에 국가공무원의 결
격사유를 적용하고(동법 제5조 제2항), 18세 이상 60세 미만인 사람(남자는 군필자
또는 복무 면제자)으로 연령제한이 있으며(동법 시행령 제3조 제1호, 동법 제10조의6
제3호), 신체가 건강하고 팔다리가 완전할 것과 양쪽 눈의 시력 0.8 이상일 것을 요구
하고 있는 것(동법 시행규칙 제4조) 외에는 별다른 규정이 없다.

국가경찰관은 군복무를 필하고, 운전면허증을 소지한 자 중에서 일정한 신체조건

4) 이에 관한 헌법재판소의 결정례로서 본 논문 각주 1)를 참조.

과 체력 조건을 갖추고, 전공 교과목(현행 5개 과목)에 대하여 엄격한 국가고시를 거쳐 일정 성적에 따라 공개채용하고 있는 것과 비교한다면 청원경찰의 질적 저하를 우려하지 않을 수 없는 현실이다(이민형, 2012). 청원경찰의 전문성을 높이려면 청원경찰의 자격기준에 경비지도사 자격을 추가하고 적성검사와 면접 등의 절차를 거쳐 공개채용하는 전국적으로 통일된 임용절차를 도입해 불만하다.

(2) 복무관계

「청원경찰법」은 국가중요시설의 안전과 국민생활의 안전을 위한 공익성을 갖는 업무에 종사함을 고려하여 민간인 신분을 갖는다할지라도 사회보장적 차원에서 민간인에게 적용되는 근로관계법에 대한 특칙을 두어 보호하고 있다. 근무하는 사업장의 유사직무 근로자의 임금에 상당하는 금액의 보장(동법 시행령 제10조 단서), 보수나 수당 등을 청원경찰 본인에게 직접 지급할 것과 피복비·교육비 등 청원경찰경비의 청원주 부담원칙(동법 제6조, 동법 시행규칙 제8조), 근무로 인한 질병이나 부상 또는 사망에 대한 보상금과 퇴직금 등의 보장(동법 제6조, 제7조, 제7조의2, 동법 시행령 제13조 등) 등이 그것이다.

그 외 복무에 관한 사항은 「청원경찰법」에 정하고 있는 사항을 제외하고 「근로기준법」, 「근로자퇴직급여 보장법」, 「산업재해보상보험법」 등 근로 관계법과 당해 사업장의 취업규칙이 적용된다(동법 시행령 제7조).

문제는 청원경찰에 대한 복지문제에 관하여는 일체의 규정이 없다. 예컨대, 경찰 공무원에게 적용되는 「경찰공무원 보건안전 및 복지 기본법」상의 경찰에 대한 각종 복지 규정의 일부(제8조 의료지원, 제11조 퇴직경찰공무원 취업 등에 관한 규정)를 준용하도록 하는 것을 고려해 보아야 할 것이다.

손기원(2012)의 연구에서는 국가중요시설 경비원의 보수 등 직무여건의 향상이 직무만족도를 높이고, 이직률을 감소시키며, 직무몰입도를 높여 경비업무의 목표를 잘 달성할 수 있음을 참고해야 할 것이다.

III. 청원경찰의 직무 및 권한과 의무

1. 청원경찰의 직무

1) 청원경찰의 직무의 의의

앞서 살펴본 대로 청원경찰은 그의 직무를 청원주와 관할 경찰서장의 감독을 받아 그 경비구역만의 경비를 목적으로 필요한 범위에서 직무를 수행한다. 즉, “「경찰관 직무집행법」에 따른 경찰관의 직무”를 경비구역의 경비를 위해 수행하는 것이다.

여기에서 “「경찰관 직무집행법」에 따른 경찰관의 직무”란 동법 제2조에서 정하고 있는 i)국민의 생명·신체 및 재산의 보호, ii)범죄의 예방·진압 및 수사, iii)경비, 주요 인사(人士) 경호 및 대간첩·대테러 작전 수행, iv)치안정보의 수집·작성 및 배포, v)교통 단속과 교통 위해(危害)의 방지, vi)외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력, vii)그 밖에 공공의 안녕과 질서 유지 등 7가지 업무를 수행하기 위해 행하는 동법상의 불심검문(동법 제3조), 보호조치(동법 제4조), 위험발생방지(동법 제5조), 범죄의 예방과 제지(동법 제6조), 위험 방지를 위한 출입(동법 제7조), 사실의 확인(동법 제8조), 경찰장비의 사용(동법 제10조~제10조의3), 무기의 사용(동법 제10조의4) 등의 활동을 말한다.

청원경찰은 이러한 경찰관의 직무를 경비구역만의 ‘경비를 목적으로’ 필요한 최소한의 범위 내에서 수행하되(동법 시행규칙 제21조 제1항), 청원주와 경찰서장의 감독하에 행해지게 된다. 그러므로 경비구역을 벗어나면 경비구역이 아닌 다른 시설을 위한 위난 방지나 위험방지 활동 등은 청원경찰의 법적인 직무범위가 아니며, 경비 목적이 아닌 어떠한 경찰업무도 수행해서는 안 된다. 그리고 청원경찰은 배치구역만의 경비목적에 위한 활동에 한정되므로 경비구역 내외에서의 수사활동은 금지된다. 또 청원경찰은 배치구역이나 청원주가 외국 정부기관이나 국제기구의 기관인 경우라면 국제협력의무가 발생될 수 있다. 그러나 독립적인 기관으로서의 행정주체가 아닌 청원경찰로서는 그 협력사항이란 법적 협력이 아닌 사실행위로서의 협력에 그친다고 본다. 청원경찰은 공무수탁사인으로서의 지위가 부정되고, 행정보조인의 지위에 있다고 보는 입장에서는 다른 업무 역시 경비활동에 한정된 사실행위로서의 경찰 업무를 수행함에 그친다고 본다. 이러한 청원경찰의 업무는 경비업법상의 시설경비

업무, 특히 특수경비업무와 유사하다(공배완, 2008).

이처럼 청원경찰의 직무의 핵심은 ‘경비’에 있다할 것이므로 청원경찰의 직무 범위를 밝히기 위해서는 경비의 개념을 살펴볼 필요가 있다.

2) 직무로서의 ‘경비’

「청원경찰법」은 청원경찰의 업무로서 ‘경비’에 관한 법적인 의미를 직접 정의하고 있는 관련 규정은 존재하지 않는다. 다만, 경비업법(법률 제12911호, 2014) 제2조 제1호에서 각종 ‘경비업’을 정의하고 있는 내용을 보면, 공통적으로 “도난·화재 등 위험이나 위해 발생을 방지하는 업무”라는 점을 알 수 있고, 청원경찰의 경비 업무와 유사한 시설경비 또는 특수경비에 관하여는 경비시설에서의 “도난·화재 그 밖의 혼잡 등으로 인한 위험발생을 방지하는 업무” 또는 “경비 및 도난·화재 그 밖의 위험발생을 방지하는 업무”라고 하고 있다.

이에 근거하여 청원경찰의 직무로서의 ‘경비’ 개념을 정의해 본다면, 『청원경찰의 경비란 경비구역 내에서 “도난·화재 등의 위험이나 혼잡으로 인한 위해 발생을 방지하는 업무”』라고 정의할 수 있고, 이를 종합하여 청원경찰의 법적인 직무에 관해 정의한다면 “경비구역 내에서 도난·화재 등의 위험이나 혼잡으로 인한 위해 발생 방지를 위해 필요한 범위 내에서 행하는 「경찰관 직무집행법」상 불심검문, 보호조치, 위험발생방지, 범죄의 예방과 제지, 위험 방지를 위한 출입, 사실의 확인, 경찰장비의 사용, 무기의 사용 등의 활동”이라고 정의할 수 있다.

3) 경비업법상 특수경비원과 차이점

청원경찰의 직무는 경비업법상의 특수경비원의 직무와 유사하다. 국가중요시설을 경비하는 청원경찰과 특수경비원은 충기를 휴대할 수 있으며, 복무에 관한 징의행위가 금지된다.

그러나 근본적으로 청원경찰은 「청원경찰법」과 「경찰관 직무집행법」의 적용에 따라 직무를 수행하지만, 특수경비원의 직무는 「경찰관 직무집행법」이 적용되지 않고, 경비업법에 따라 규율된다. 그 외에 경비대상으로서의 국가중요시설에 차이가 있는 점을 비롯하여 직무상 여러 면에서 미묘한 차이가 있다.

그 직무상의 구체적인 차이에 관하여는 아래의 표1.에 정리하였다.

〈표 1〉 청원경찰과 특수경비원의 직무상 차이

구분	청원경찰	특수경비원
1. 임용권자	청원주가 지방경찰청장의 승인을 얻어 임용(「청원경찰법」 제5조)	경비업자가 임용(경비업법 제2조 제3호)
2. 담당하는 대상 시설	i) 국가기관 또는 공공단체와 그 관리 하에 있는 중요 시설 또는 사업장 ii) 국내 주재(駐在) 외국기관 iii) 선박, 항공기 등 수송시설, ii) 금융 또는 보화를 업(業)으로 하는 시설 또는 사업장, iii) 언론, 통신, 방송 또는 인쇄를 업으로 하는 시설 또는 사업장, iv) 학교 등 육영시설 v) 「의료법」에 따른 의료기관 vi) 그 밖에 공공의 안녕질서 유지와 국민경제를 위하여 고도의 경비(警備)가 필요한 중요 시설, 사업체 또는 장소(「청원경찰법」 제2조, 동시행규칙 제2조)	i) 공항·항만, 원자력발전소 등의 시설 중 국가정보원장이 지정하는 국가보안목표시설(경비업법 제2조 제1호 마목 및 경비업법시행령 제2조) ii) 공공기관, 공항·항만, 주요 산업시설 등 적에 의하여 점령 또는 파괴되거나 기능이 마비될 경우 국가안보와 국민생활에 심각한 영향을 주게 되는 시설로서(통합방위법 제2조 제13호) 국방부장관이 관계 행정기관의 장 및 국가정보원장과 협의하여 지정한 시설(경비업법시행령 제2조 및 통합방위법 제21조 제4항)
3. 직무수행	「경찰관 직무집행법」에 따라 경비구역만의 경비에 한하여 직무수행(「청원경찰법」 제3조)	경비대상시설의 소유자 또는 관리자(시설주)와 경비업자의 계약에 따라 시설주의 관리권의 범위 안에서 경비업무를 수행
4. 업무감독	관할 경찰서장과 청원주의 감독(「청원경찰법」 제3조)	관할 경찰관서장과 국가중요시설의 시설주의 감독(경비업법 제14조 제1항), 경비업자·경비지도사의 감독(경비업법 제7조, 제12조, 제15조)
5. 의무부담	<ul style="list-style-type: none"> • 소속 상관의 직무명령 복종의무(「청원경찰법」 제5조 제4항, 「국가공무원법」 제57조) • 직장무단이탈 금지의무(「청원경찰법」 제5조 제4항, 「국가공무원법」 제58조 제1항) • 직무상 비밀엄수의무(「청원경찰법」 제5조 제4항, 「국가공무원법」 제60조) • 집단행위금지(「청원경찰법」 제5조 제4항, 「국가공무원법」 제66조) • 허위보고금지 및 직무유기금지(경찰공무원법 제18조), • 직무태만금지 및 품위유지의무(「청원경찰법」 제5조의2 제1항) • 직권남용금지(동법 제10조 제1항) • 근무중 제복착용의무(동법 제8조 제1항) 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가중요시설의 정상적인 운영을 해치는 장해행위금지(동법 14조 제2항) • 시설주·관할경찰관서장 및 소속상사의 직무상 명령복종의무(동법 제15조 제1항) • 경비구역이탈금지(동조 제2항) • 파업 등 쟁의행위금지(동조 제3항) • 무기안전사용수칙 준수(동조 제4항)

2. 청원경찰의 직무상 권한

청원경찰의 권한이란 그의 직무수행을 위해 행사할 수 있는 법적 능력을 말하는 것이고, 이는 법률규정에 의하여 수권된다할 것이므로 청원경찰의 직무에 관하여 규정하고 있는 「청원경찰법」 제3조에 따라 앞서 정의한 경비업무를 수행하기 위한 「경찰관 직무집행법」상의 각종의 즉시강제 활동, 즉 불심검문, 보호조치, 위험벌생방지, 범죄의 예방과 제지, 위험 방지를 위한 출입, 사실의 확인, 경찰장비의 사용, 무기의 사용 등이라고 해석된다. 따라서 청원경찰은 경비구역 내에서 경비를 위해 각종의 즉시강제활동을 행할 수 있다.

그러나 청원경찰이 경비구역만의 경비활동에 필요한 최소한의 권한 행사에 한정된다는 점을 감안하면 다음과 같이 경찰관이 행하는 직무와 차이가 있다.

1) 「경찰관 직무집행법」상의 권한

(1) 불심검문과 동행요구

「경찰관 직무집행법」 제3조에 규정된 불심검문과정에서 조사를 위해 필요한 동행요구 장소는 경비구역 내에서의 동행요구로 한정되어야 할 것이며, 만일 경찰관서로의 동행이 필요하다면 경찰관에게 요청하여 경찰관으로 하여금 동행요구를 통한 조사행위를 하는 것이 옳다고 생각된다. 이에 관한 명문의 규정이 없으므로 입법적인 개선이 필요하다.

(2) 보호조치 등

경찰관직무집행법 제4조에 규정하고 있는 보호조치 과정에서 응급구호를 필요로 하는 사람에 대하여 ‘경찰관서’에 보호하는 등 적절한 조치는 경찰관서가 아닌 경비구역 내에서의 보호조치로 한정된다고 할 것이며, 경찰관서에 보호조치가 필요하다면 경찰관의 협력을 통하여 행해져야 할 것이다. 다만, 「청원경찰법」은 보호조치 후의 청원경찰이 취해야할 절차나 조치에 관하여는 명시규정이 없다. 이에 대한 입법적 개선이 필요하다.

(3) 위험방지를 위한 출입

「경찰관 직무집행법」 제7조에 규정된 위험 방지를 위한 출입은 경비구역 내의 출입을 말하는 것으로 해석되므로 경비구역을 벗어난 경찰활동에 관한 규정인 동법

제7조 제2항과 제3항은 사실상 적용이 없다.

시설 내에서의 출입은 그 시설기관의 직무규칙에 따라야 할 것이다.

(4) 사실확인 등

「경찰관 직무집행법」 제8조에 규정하고 있는 사실확인 등에 관한 권한은 경찰관서의 장에게 인정하거나 경찰관서가 갖는 권한이므로 사법권이 없는 청원경찰에게는 그 적용이 없다고 해석된다.

(5) 경찰장비의 사용 등

청원경찰의 장비와 무기휴대에 관하여는 「경찰관 직무집행법」에 대한 특별법적 지위를 갖고 있는 「청원경찰법」 제8조(제복 착용과 무기 휴대)의 규정과 그에 따른 「청원경찰법시행령」⁵⁾에 따르면 「경찰관 직무집행법」 제10조에⁶⁾ 규정하고 있는 경찰장비의 사용 등에 관한 규정 중 경찰관이 사용할 수 있는 경찰장비와 그 관리에 관한 규정은 적용이 없다. 따라서 동법 동조 제2항과 제5항 및 제6항은 청원경찰에게 적용이 없다.

「청원경찰법」은 이에 관하여 제8조 제2항에서 지방경찰청장은 청원경찰이 직무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하면 청원주의 신청을 받아 관할 경찰서장으로 하여금 청원경찰에게 무기를 대여하여 지니게 할 수 있도록 하고 있으며, 그 외의 청원경찰의 복제와 무기휴대에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있는데(동조 제3항), 그에 따라 동법 시행령 제15조에서는 청원주는 분사기의 소지허가를 받아 청원경찰에게 그 분사기를 휴대하여 직무를 수행하게 할 수 있도록 하고 있고, 동법 시행령 제14조 제1항에서는 청원경찰의 복제(服制)를 제복·장구(裝具) 및 부속물 등 3종으로 구분하고⁷⁾ 이에 관하여 필요한 사항은 행정자치부령으로 정하도록 규정하고 있다(동조 제2항). 이를 정한 동법 시행규칙에 따르면 장구는 허리띠, 경찰봉, 호루라기 및 포승(捕繩)으로 한정하고 있고(동 규칙 제9조 제1항 제2호), 청원경

5) 「청원경찰법」 제8조 제3항과 「청원경찰법시행령」 제14조~16조 참조.

6) 「경찰관 직무집행법」 제10조 제2항에서는 경찰장비를 무기, 경찰장구(警察裝具), 최루제(催淚劑)와 그 발사장치, 살수차, 감식기구(鑑識機具), 해안 감시기구, 통신기기, 차량·선박·항공기 등 경찰이 직무를 수행할 때 필요한 장치와 기구 등으로 규정하고 있어서 청원경찰의 복제와 무기와는 차이가 있다.

7) 따라서 「청원경찰법」에서 말하는 '복제'란 제복에 한하지 않고, 경찰관직무집행법상의 경찰장비 중에서 경찰장구와 경비에 필요한 휴대품 등을 포함한 개념으로 사용되고 있다. 이에 대한 입법적인 용어의 통일이 필요하다고 본다.

찰이 휴대할 수 있는 무기는 소총과 권총으로 한정하여, 소총의 탄약은 1정당 15발 이내, 권총의 탄약은 1정당 7발 이내로 지급될 수 있음을 예정하고 있다(동 규칙 제 16조 제2항 제2호).

이로써 볼 때 청원경찰의 장비와 장구는 분사기, 소총이나 권총 등의 무기, 허리띠, 경찰봉, 호루라기 및 포승으로 한정된다.

여기에서 보듯이 청원경찰이 휴대 가능한 무기(분사기, 소총, 권총)에 관하여 법률에 정하지 않고, 시행령이나 시행규칙에 정하고 있는 점은 경찰관의 무기휴대 권한과 품목 및 그 사용에 관하여 법률(「경찰관 직무집행법」 제10조~10조의3)에 명시하고 있는 점과 특수경비원이 휴대할 수 있는 무기와 그 사용 요건에 관하여 경비업법(제2조 제4호, 제14조 제8항)에 규정하고 있는 점 등에 비추어 볼 때 입법적인 문제점이 발견된다.

그런데 청원경찰법령에서 청원경찰이 직무 중 장구와 무기를 사용해야 할 상황적 요건이나 사용수칙 또는 기준 등에 관하여는 규정한 바가 없다. 따라서 그에 대하여는 경찰장비사용에 관하여 정하고 있는 「경찰관 직무집행법」 제10조의 제1항, 제3항, 제4항 등은 물론 경찰장구 사용요건을 정한 동법 제10조의2, 분사기 사용에 관한 규정 제10조의3 등에 의존하여 적용될 수밖에 없다. 다만, 청원경찰은 경비활동에 한정하여 직무를 수행해야 하므로 이들 조항이 제시하고 있는 사용요건을 좀 더 소극적인 해석에 따라 사용하도록 하여야 할 것이다.

그러나 실전 상황에 처한 청원경찰에게 이에 관한 법해석을 별도로 할 것까지 요구할 수는 없는 것이므로 무기사용에 관한 사항들을 「청원경찰법」에 재정립하여 규정해둘 필요가 있다고 본다.

2) 직무권한의 한계

위와 같이 청원경찰이 행하는 「경찰관 직무집행법」상의 권한은 경비구역만의 경비를 목적으로 필요한 범위 내에서 행하는 것이므로 일정한 한계가 있다.

구체적인 경비경찰활동 중에 각종의 즉시강제를 행하는 경우 경비만을 목적으로 행하는 것이냐의 여부에 따라 청원경찰에게는 권리남용 여부가 성립될 수 있으므로 청원경찰로서는 현실적으로 비상시에 임하여 권한 행사에 있어서 주저하게 될 가능성도 있다. 특히 무기사용이나 분사기 사용에 있어서 그에 관한 권력남용의 시비가능성이 상존해 있다고 볼 때, 권한의 한계를 「청원경찰법」에 명시적으로 구체화하여

두는 것이 시급한 문제라고 본다(이민형, 2012).

앞서 살펴본 청원경찰의 권한 행사에 관한 규정상의 여러 문제점의 근본적인 원인은 청원경찰의 권한 행사에 관하여 「청원경찰법」에서 「경찰관 직무집행법」상의 직무를 수행하도록 하는 포괄적 규정만을 두고 구체적인 직무집행에 관한 규정들이 없기 때문에 발생한 문제이다(이민형, 2012). 청원경찰의 권한사항들을 「경찰관 직무집행법」을 준용하도록 할 것이 아니라 청원경찰의 경비목적에 맞도록 구체적인 권한행사규정을 두는 입법적인 개선이 필요하다(이민형, 2012).

3. 청원경찰의 복무상 의무

청원경찰은 민간인 신분이기에는 하나 공익을 목적으로 경비구역의 안전을 위하여 경찰의 직무를 수행하기 때문에 경찰공무원에 준하는 일정한 법적 의무를 진다. 「청원경찰법」은 제5조 제4항에서 청원경찰의 복무에 관하여 「국가공무원법」 제57조, 제58조제1항, 제60조, 제66조제1항 및 「경찰공무원법」 제18조를 준용하도록 함으로써 복무 중에는 경찰로서의 국가공무원에 준하는 의무를 부과하고 있다. 이처럼 청원경찰의 ‘근무’를 ‘복무’라고 표현하면서 다음과 같은 청원경찰의 공익적 의무를 강조하고 있다.

그 외 「청원경찰법」에서 직접 규정하고 있는 제5조의2의 품위유지의무와 법령준수의무, 제10조의 직권남용금지의무, 제8조의 제복착용의무 등을 지게 된다.

청원경찰은 복무에 있어서 이들 의무를 제외하고는 경비대상 사업장의 취업규칙에 따라 복무하게 된다(청원경찰법시행령 제7조). 해당 사업장의 취업규칙에 정한 직무상 의무 외에 이들 법률상 의무를 개별적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 「국가공무원법」상의 의무

(1) 직무명령복종의무

청원경찰은 「청원경찰법」 제5조 제4항과 「국가공무원법」 제57조에 따라 직무를 수행 중에 소속 상관의 직무상 명령에 복종하여야 한다. 여기서 상관이란 「청원경찰법」에 명시적 규정은 없으나 청원주와 동일 경비구역에서 근무하는 청원경찰 내의 계급적 서열에 따른 상관을 말한다고 해석된다. 왜냐하면 청원주는 청원경찰의 임용권자이고(동법 제5조), 항상 소속 청원경찰의 근무 상황을 감독하는 지위에 있으며,

청원경찰의 근무 수행에 필요한 교육을 해야 할 권한을 가질 뿐만 아니라(동법 제9조의3 제1항) 직접적인 징계권자라는 점으로(동법 제5조의2 제1항) 보아 사실상의 지휘·감독권까지 행사한다고 보는 것이 옳을 것이다.

이에 대하여 관할 경찰서장을 의미한다는 주장이 있을 수 있으나, 배치된 기관·시설 또는 사업장 등의 구역을 관할하는 경찰서장의 감독권(동법 제3조⁸⁾)은 청원경찰의 근무상황에 대한 소극적인 감독에 그치고 적극적인 업무의 지시나 지휘권을 갖는 것은 아니라고 보아야 할 것이다. 「청원경찰법시행령」 제8조 제1항에서도 「청원경찰법」 제5조에 규정하고 있는 직무상의 의무를 위반하거나 직무를 태만히 한 때에는 직접 징계는 불가하고 청원주에게 해당 청원경찰에 대하여 징계처분을 하도록 요청할 수 있는 정도에 그치고 있다.⁹⁾ 또한 지방경찰청장(또는 경찰서장)은¹⁰⁾ 청원경찰의 효율적인 운영을 위하여 청원주를 지도하며 감독상 필요한 명령을 할 수 있다(동법 제9조의3 제2항)는 점은 경찰기관이 청원경찰을 직접 지도하는 것은 아니라는 점을 전제로 청원주에 대한 감독을 통하여 청원경찰을 통제하도록 하고 있다는 점도 위의 내용을 뒷받침하고 있다.

따라서 청원주의 감독과 관할 경찰서장의 감독의 내용에 충돌이 있을 경우에는 직속상관인 청원주의 명령을 우선적으로 따라야 하는 의무가 있으며, 다만, 경찰서장의 감독상 필요한 명령을 정당한 사유 없이 이행하지 아니한 자는 지방경찰청장으로부터 500만원 이하의 과태료를 부과 받을 수 있다.

이로써 볼 때 청원경찰은 상관인 청원주와 청원경찰 내의 계급적 서열에 따른 상관에게 복종하여야 할 의무를 진다고(동법 제12조) 해석된다.

(2) 직장무단이탈 금지의무

「청원경찰법」 제5조 제4항에 열거되어 청원경찰에게 준용하도록 하고 있는 「국가공무원법」 제58조 제1항은 『공무원은 소속 상관의 허가 또는 정당한 사유가 없으면

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

9) 「청원경찰법시행령」 제8조 참조.

10) 「청원경찰법」 제9조의3 제2항에서는 '지방경찰청장'이 청원주를 지도하며 감독상 필요한 명령을 할 수 있다고 하고 있지만, 동법 제10조의3 『이 법에 따른 지방경찰청장의 권한은 그 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 경찰서장에게 위임할 수 있다.』는 규정에 따라 실질적으로는 관할 경찰서장에게 위임되어 행사되고 있다(동법 시행령 제20조 제3호 참조).

직장을 이탈하지 못한다.』는 규정이다. 이 의무는 직무태만 금지의무와 함께 공무원으로서 근무에 대한 성실성을 요구하는 당연한 요구이나, 위험에 대한 안전과 경비를 책임질 청원경찰에게는 더욱 강조되어야 할 당연한 의무에 해당한다.

(3) 직무상 비밀엄수의무

「국가공무원법」 제60조는 공무원에게 재직 중은 물론 퇴직 후에도 직무상 알게 된 비밀을 엄수(嚴守)하도록 요구하고 있다. 청원경찰이 국가나 지방자치단체에서 경비업무에 복무하거나 복무하였더라면 이 의무는 개인의 사생활보호의 필요성의 차원에서 요구되는 의무라기보다는 국가의 중요시설에 근무하는 청원경찰에게 공익적 차원에서 국가의 안보나 보안을 위해 당연히 요구되어야만 하는 의무이다. 이를 위반한 경우에는 「형법」상 공무원에게 적용되는 공무상비밀누설죄를 구성하여 2년 이하의 징역이나 금고 또는 5년 이하의 자격정지에 처하게 된다(「형법」 제127조).

다만, 청원경찰이 국가나 지방자치단체가 아닌 민간의 병원, 은행 등의 시설경비에 업무를 수행하거나 수행하였던 자가 직무상의 비밀을 누설하였을 때에도 「국가공무원법」상의 본 규정을 적용할 수 있을 것인지에 관하여 문제될 수 있다. 생각건대 이때에도 「청원경찰법」은 본 규정을 국가시설과 민간시설을 구분하지 않고 처벌하도록 규정하고 있고, 청원경찰법 제10조 제2항에서『청원경찰 업무에 종사하는 사람은 「형법」이나 그 밖의 법령에 따른 벌칙을 적용할 때에는 공무원으로 본다』고 하고 있어서 민간시설을 경비하는 청원경찰에게도 당연히 그 적용이 있다. 이는 청원경찰이 직무를 수행하는 동안에는 경찰관의 직무를 수행하는 것이며, 경찰관에게 국가공무원으로서 비밀준수의무 규정의 적용이 있음은 물론, 청원경찰이라 할지라도 국가의 비밀에 관한 사항은 취급될 수 있는 것이므로 당연히 본 규정에 따라 민간시설과 국가시설의 근무를 불문하고 동일하게 적용되도록 하고 있는 것이 입법의 취지라고 생각된다.

(4) 집단행위금지의무

「청원경찰법」은 「국가공무원법」 제66조 제1항을 준용하도록 하여 청원경찰에게도 노동운동이나 그 밖에 공무 외의 일을 위한 집단 행위를 금지하고 있다. 청원경찰도 청원주에게 고용된 노동자의 신분임을 부정할 수 없지만 청원경찰의 공익상 국가 중요시설이나 국민의 안전과 위해방지 업무를 담당하는 중요성과 특수성에 비추어

쟁의행위를 금하고 있는 것으로 보인다.¹¹⁾

그러나 이는 공무원이 아님에도 불구하고 근무만을 경찰의 직무를 수행하도록 하면서, 신분은 피용자로서 민간인 신분을 갖고 있는 청원경찰에게 ‘노동운동이나 그 밖에 공무 외의 일을 위한 집단 행위를 금하고 있어서 사실상 근로3권의 일체를 박탈시킨 것이나 다름없음으로 헌법 제33조에 보장된 근로권의 침해 또는 제37조 제2항의 기본권 침해에 관한 비례의 원칙에 위반될 소지가 있다는 주장이 오랫동안 제기되어 왔다(정우일, 2010; 신형석, 2015). 이에 대하여 헌법재판소는¹²⁾ 「국가공무원법」 제66조 제1항의 규정에 위반하여 노동운동 기타 공무 이외의 일을 위한 집단적 행위를 한 자를 형사처벌 하도록 규정한 「청원경찰법」 제11조에 대한 위헌소원 사건에서 다수 의견은 업무의 공공성에도 불구하고 일반 근로자인 청원경찰에 대하여 공무원과 똑같이 일체의 근로3권을 갖지 못하도록 규정한 것 내지는 청원경찰의 업무에 지장을 주지 않는 경우에도 청원경찰의 노동운동 기타 집단적 행위를 금지하고 처벌하는 것은 헌법 제37조 제2항에 위반된다는 의견이었으나 위헌정족수에 미치지 못하여 합헌결정이 내려졌다(정우일, 2010; 각주10).

따라서 여전히 위헌성을 완전히 불식시키지 못한 결정이어서 위헌의 논란은 계속 될 것으로 생각된다(정우일, 2010).¹³⁾

「청원경찰법」은 제11조에서 청원경찰로서 위 집단행위 금지규정을 위반한 자에게 1년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다.

2) 경찰공무원법상의 의무 - 허위보고금지과 직무유기금지 의무

한편 경찰공무원법 제18조에서 경찰공무원에게 직무에 관하여 거짓으로 보고나 통보를 하여서는 안 되는 것과 직무를 게을리 하거나 유기(遺棄)해서는 안 되는 것을 규정하고 있는데, 이를 「청원경찰법」 제5조 제4항에서 청원경찰에게도 그대로 준용하도록 하고 있다.

그러나 「청원경찰법」에는 이 규정을 위반한 행위에 대한 처벌규정이 존재하지 않

11) 현재 2008.7.31. 선고 2004헌바9 결정

12) 현재 2008.7.31. 선고 2004헌바9 결정.; 대법원 2008.9.11. 선고 2004도746 판결.

13) 공익의 수행자로서의 국가공무원성을 강조하는 위의 현재판결 이후 2005년 8월 4일 「청원경찰법」 개정(법률 제7662호) 시에는 국가기관 또는 지방자치단체에 근무하는 청원경찰의 휴직 및 명예퇴직에 관하여 「국가공무원법」을 준용하도록 하는 규정(제10조의7)을 추가하여 공무원으로서의 신분성을 더욱 강화하였다.

는다. 다만, 이를 위반함으로써 청원경찰의 징계사유를 정하고 있는 「청원경찰법」 제5조의2 제1항에 규정된 직무상 의무를 위반하거나 직무를 태만히 한 경우라고 인정되면, 청원주는 해당 청원경찰을 징계해야 하고, 청원주가 징계하지 않는다면 동법 제9조의3 제2항과 시행령 제8조 제1항에 따라 경찰서장은 청원주에게 해당 청원경찰에 대하여 징계처분을 하도록 요청함으로써 징계목적은 달성할 수 있을 것이다.

3) 「청원경찰법」상의 의무

(1) 직무태만금지 및 품위유지의무(5조의2)

「청원경찰법」은 제5조의2 제1항에서 청원경찰에 대한 징계사유로서 직무상의 의무를 위반하거나 직무를 태만히 한 때와 품위를 손상하는 행위를 한 때를 상정하고 대통령령으로 정하는 징계절차를 거쳐 징계처분을 하도록 하고 있다. 징계의 종류로는 「국가공무원법」을 준용하는 대신 동조 제2항에 파면, 해임, 정직, 감봉 및 견책으로 구분한다는 것을 직접 규정하고 있다.

문제는 동법 제3항에서 징계에 관한 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 위임하고 있다는 점이다. 5종의 징계에 관한 구체적인 기준 없이 법규명령인 대통령령에 위임하는 것은 포괄위임금지의 원칙에 반하는 규정으로서 위헌소지가 있다. 물론 이에 대하여 헌법재판소는 「청원경찰법」 제5조 제3항의 위헌소원이 제기된 2008헌바160사건에서 『청원경찰의 징계 사유나 종류, 효력, 절차 등은 청원경찰이 배치된 기관·시설 또는 사업장의 특성에 따라 달라질 수 있어 탄력적인 규율의 필요성이 인정되고, 청원경찰 복무의 복합적 성격을 감안하면 대통령령에 규정될 징계 사유, 종류, 효력 및 절차 등, 내용의 대강이 일반 근로자를 기본으로 하되 국가공무원 내지는 경찰공무원의 성질이 가미되는 복합적 내용이 될 것이라는 점을 충분히 예측할 수 있으므로, 이 사건 법률조항은 포괄위임입법금지원칙에 위반되지 아니한다.』는 결정례가 있기는 하지만, 이에 대한 비판은 계속되고 있다(정우일, 2010).

(2) 직권남용금지 의무(제10조)

청원경찰은 경찰권이 주어진 관계로 이를 무고한 일반 시민에게 행사하거나 과도한 권력행사를 하게 된다면 시민은 오히려 권리침해에 대한 불안과 불만을 가질 수밖에 없다. 이를 우려한 입법자는 「청원경찰법」 제10조에서 제1항에서 『청원경찰이 직무를 수행할 때 직권을 남용하여 국민에게 해를 끼친 경우에는 6개월 이하의 징역

이나 금고에 처한다.』는 규정을 두고 있다.

이는 「경찰관 직무집행법」 제1조 제2항에서 『이 법에 규정된 경찰관의 직권은 그 직무 수행에 필요한 최소한도에서 행사되어야 하며 남용되어서는 아니 된다.』는 규정을 두어 경찰관의 권리남용을 금하고 있는 취지와 같다. 권리남용 여부에 관하여는 비례의 원칙이 적용될 것이며, 구체적인 상황에 따라 권리남용 여부를 판단하여야 할 것이다. 다만, 앞서 설명한대로 청원경찰이 「경찰관 직무집행법」상의 각종의 즉시강제조치를 취하는 데에 있어서 권리가 남용될 소지가 크므로 그 권한 행사에 관한 한계규정을 「청원경찰법」에 좀 더 구체화할 필요가 있다(이민형, 2012).

(3) 근무 중 제복착용의무(제8조)

청원경찰은 근무 중 제복을 착용하여야 한다(「청원경찰법」 제8조 제1항). 청원경찰이 그 배치지의 특수성 등으로 특수복장을 착용할 필요가 있을 때에는 청원주는 지방경찰청장의 승인을 받아 특수복장을 착용하게 할 수 있다(동법 시행령 제14조 제3항). 청원경찰의 복제는 경찰공무원 또는 군인 제복의 색상과 명확하게 구별될 수 있어야 하며, 사업장별로 통일하여야 한다(동법 시행규칙 제9조 제2항 제1호). 자세한 사항은 행정자치부령으로 정하고록 하고 있다(동법 시행령 제14조 제2항).

무기휴대는 의무사항은 아니지만, 지방경찰청장은 청원경찰이 직무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하면 청원주의 신청을 받아 관할 경찰서장으로 하여금 청원경찰에게 무기를 대여하여 지니게 할 수 있다(동법 제8조 제2항).

IV. 문제점 및 개선방향

청원경찰의 법적 지위에 관한 많은 발전에도 불구하고 살펴본 바와 같이 해석상 논란의 소지가 있거나 경비업무 수행에 있어서 또는 권리·의무관계에 있어서 많은 문제점들이 나타나고 있다.

중요한 내용을 다시 정리해보면 다음과 같다.

먼저 법적 지위와 관련한 문제점을 정리하면, 첫째, 국가기관이나 지방자치단체에 근무하는 청원경찰과 국가나 지방자치단체 이외의 곳에서 근무하는 청원경찰 간에는 법적 지위에 있어서 차이가 크다는 점이다. 국가기관이나 지방자치단체에 근무하

는 청원경찰에 대하여는 보수, 퇴직금, 휴직과 명예퇴직, 불법행위책임 등에 있어서 「국가공무원법」이나 「국가배상법」의 적용을 받는 공무원으로서의 지위에 근접하고 있지만, 그 외의 사업장이나 시설에서 근무하는 청원경찰은 민간인과 같이 근로 관계법이나 「민법」, 그리고 사업장의 취업규칙에 따르게 되어 상대적으로 약한 보장을 받고 있다. 그렇지만 국가공무원으로서 부담하는 법적 의무에 있어서는 두 청원경찰 간에 차이가 없다. 이 점은 헌법상 보장된 평등의 원칙을 침해할 가능성이 있는 문제의 소지를 안고 있다. 이를 해소하기 위해서는 국가나 지방자치단체 외의 시설에서 근무하는 청원경찰에 대한 보수, 퇴직금, 휴직과 명예퇴직 등에 관한 처우를 국가나 지방자치단체에 근무하는 청원경찰과 유사한 수준으로 보장할 수 있는 입법적인 개선조치가 필요하다.

둘째, 청원경찰의 지위에 관하여 국가기관이나 지방자치단체에 근무하는 청원경찰의 법적 지위를 공무원에 준하여 강화하고 있지만, 정작 「국가기관이나 지방자치단체의 기관의 범위에 관한 구체적인 규정이 없어서 공공단체에 근무하는 청원경찰의 경우에 적용상 논란의 소지가 있다. 국가나 지방자치단체의 투·융자로 설립된 공공단체에 근무하는 청원경찰에 대하여도 동일한 처우를 받을 수 있도록 청원경찰법에 국가기관이나 지방자치단체에 관한 구체적인 범위설정이 필요하다.

셋째, 청원경찰의 임용상의 문제점으로 임용자격과 절차가 지나치게 간소하여 질적 저하가 우려된다는 점이다. 엄격한 자격과 공개경쟁 시험을 통하여 전문성을 검증하는 경찰관 채용과는 너무 큰 차이가 있다. 예컨대 현행 청원경찰의 자격기준에 경비지도사 자격을 추가하고 적성검사를 거쳐 공개면접을 통하여 공개채용하는 전국적으로 통일된 임용절차를 도입할 것을 고려해 볼만하다.

넷째, 청원경찰의 복지문제에 관하여는 일체의 규정이 없다. 예컨대, 경찰공무원에게 적용되는 「경찰공무원 보건안전 및 복지 기본법」상의 경찰에 대한 각종 복지규정의 일부(제8조 의료지원, 제11조 퇴직경찰공무원 취업지원 등에 관한 규정)를 적용하도록 하는 것을 고려해 보아야 한다.

첫째, 청원경찰의 직무권한을 청원경찰법에서 「경찰관 직무집행법」상의 경찰관의 직무를 집행한다는 포괄적인 규정만을 두고 있어서 개별적인 권한 행사에 있어서의 한계를 설정하는 데에 문제점이 나타나고 있다. 경찰이 수행할 즉시강제활동과 청원경찰이 수행하는 데에 필요한 경비만을 목적으로 하는 경찰권의 행사는 다르므로 이를 분명히 하기 위해 『「경찰관 직무집행법」을 준용한다』는 초괄적인 규정보다는

구체적으로 『경찰관 직무집행법』 제00조, 제00조, 제00조는 청원경찰에게 준용한다.』는 형식으로 규정하여야 한다.

둘째, 이와 같이 권한행사에 관한 개별적 준용규정을 두면서 청원경찰이 「경찰관 직무집행법」 상의 권한행사의 한계에 관한 구체적인 기준을 개별적으로 명시해둘 필요가 있다(이민형, 2012).

구체적 한계규정이 없는 현재로서는 청원경찰은 구체적인 상황에 임박하여 경비만을 목적으로 경찰권을 행사한다는 점에 대하여 자신의 권한 행사에 대한 별도의 법해석을 해야만 하는 현실에 처해 있다. 또 청원경찰 자신은 권한의 한계를 넘는 경우라면 권리남용금지의 원칙에 위배되어 불법을 저지르는 행위가 될 것이라는 점 때문에 권리행사에 소극적일 수 있다. 이점은 경비대상 시설의 안전은 물론이고 국민생활의 안전에도 위협이 될 수 있다.

셋째, 경비직무 수행상 경찰과의 협력활동에 관한 구체적인 규정이 없다는 점이다. 직무보고의무는 있지만 이는 통상의 일상업무에 대한 보고의무일 뿐 청원경찰이 경비구역의 경비과정에서 「경찰관 직무집행법」 상의 즉시강제 예컨대, 범죄진압을 위한 보호조치 등을 행한 후 사법권이 없는 청원경찰이 경찰에 행해야할 조치나 절차에 관하여는 규정이 없다. 예컨대 관할 경찰서장에게 보고해야 할 규정 또는 자신의 권한으로 심문하는 등의 절차에 관하여 침묵하고 있다. 즉, 청원경찰과 경찰관과의 협력관계에 관한 구체적인 규정이 전무한 실태이다.

넷째, 무기휴대와 관리 등에 관한 기준과 수칙 등에 관한 규정이 법률에 규정되어 있지 아니하고 행정입법인 시행령이나 시행규칙에 의존하고 있다.

경비대상이 되는 시설주는 물론 직무수행 당사자인 청원경찰을 위해서도 또한 국민의 안전을 위해서도 법규명령에 정하는 것보다 법률에 정하여 명확성의 원칙을 확립하는 것이 필요하다고 본다.

다섯째, 청원경찰이 무기를 사용해야할 상황이나 요건·정도 등에 관하여 「청원경찰법」에 직접적인 규정이 없어서 「경찰관 직무집행법」을 적용해야하는 결과, 경비 목적으로 무기를 사용해야할 청원경찰의 직무와 차이가 있어 무기사용에 관한 청원경찰의 권리남용의 소지가 있다

다음은 청원경찰의 직무상 의무와 징계책임에 관한 문제점을 살펴 본 결과는 다음과 같았다.

첫째, 청원경찰에게 부여한 의무가 과도한 의무부과가 아닌가 하는 문제점이 있

다. 즉, 공무원이 아님에도 불구하고 근무만을 경찰의 직무를 수행하도록 하면서, 신분은 피용자로서 민간인 신분을 갖고 있는 청원경찰에게 '노동운동이나 그 밖에 공무 외의 일을 위한 집단 행위를 금하고 있는 점이다. 이는 사실상 근로3권의 일체를 박탈시킨 것이나 다름없어서 헌법 제33조에 보장된 근로권의 침해 또는 제37조 제2항의 기본권 침해에 관한 비례의 원칙에 위반될 소지가 있다. 단결권과 단체교섭권의 행사의 보장은 물론 대상 경비시설의 운영과 기능이 저해되지 않는 범위 내에서 합법적인 단체행동권을 보장하는 방향으로 입법적 개선이 있어야 한다.

둘째, 청원경찰에 대한 징계 규정을 「청원경찰법」이 대통령령에 광범위하게 위임하면서, 포괄위임의 원칙에 위반될 소지가 있음이 발견되었다. 물론 이에 대하여 헌법재판소는 이를 부정하고 있기는 하지만, 이에 대한 비판은 계속되고 있다.

이들 문제점들은 실정법 개정을 통하여 개선될 내용들이지만, 실정법 개정애 앞서 향후 이들 문제에 관한 후속 연구를 통하여 보다 심도 있는, 그리고 충분한 논의를 거쳐 검증할 필요도 있다. 필자들은 이들에 관한 활발한 후속적인 논의가 이들 문제점 해결을 보다 앞당겨 줄 수 있으리라고 믿는다.

참고문헌

- 공배완 (2008). 민간경비 역할제고를 위한 「청원경찰법」과 경비업법의 단일화 방안에 관한 논의. 법학연구, 제30집 5, 445~467. 한국법학회.
- 공배완 (2010). 민간경비의 직무에 관한 청원경찰법상 제도와 경비업법상 특수경비제도의 비교 연구. 法學研究 第38輯, 325-347. 한국법학회.
- 김재광 (2005). 현행 경비업법과 청원경찰법의 비교분석 연구. 慶熙法學, 제39권 제3호, 325~361. 경희대학교 법학연구소.
- 김진혁 (2009). 민간영역과의 공조에 의한 경비경찰 효율화에 관한 연구, 한국경호학회지, 제20호, 119~140면. 한국경호경비학회.
- 박봉진 (2004). 청원경찰법과 경비업법에 대한 소고. 민간경비학회보, 제4호, 173~195. 한국민간경비학회.
- 석청호 (2010). 협력치안체제구축과 민간경비의 역할. 한국경호경비학회지, 제20호, 67~90. 한국경호경비학회.
- 손기원 (2012). 국가중요시설 경비원의 직무여건과 직무만족도의 관계. 한국경호경비학회지, 제33호, 105~133. 한국경호경비학회.
- 신형석 (2015). 국가중요시설 방호직무 종사자의 법적 지위와 노동기본권 제한. 경찰학연구, 제15권 제1호, 163~192. 경찰대학.
- 이민형 (2012). 국가중요시설경비의 제도적 정립을 위한 청원경찰법 개정방안. 한국위기관리논집, 제8권 제4호, 231~248. 위기관리이론과실천학회.
- 이주락 (2009). 민간경비의 역할에 대한 경찰관의 인식연구. 한국경호경비학회지, 제18호, 123~140. 한국경호경비학회.
- 정우일 (2010). 청원경찰 징계의 법적 근거와 위헌성. 한국공안행정학회보, 제19권 제2호, 344~364. 한국공안행정학회.
- 정하중 (2001. 12). 민간에 의한 공행정 수행. 공법연구, 제30집 제1호, 463~488. 한국공법학회.
- 최선우 (2009). 민간경비원의 권한에 대한 연구. 한국경호경비학회지, 제21호, 177~199. 한국경호경비학회.

【Abstract】

A Review on the Legal rights and obligation from the legal status of registered security guard

Han seung hun · Kim, yong geun

Registered security guards carry out police duties as civilian police who are in charge of security service, and so they have a two-fold status: a civilian in terms of a social standing and a policeman in the way that they execute the authority of security. The problem caused by this legal position is that their legal rights and obligation can be unclear in the task-action and working relationship. This paper attempts to study their functions, rights, and legal duties through the interpretation of the related positive law so as to reveal the problems that may spring from this ambiguous status of registered security guards. This endeavor illuminates their legal status specified in the positive law in and around the Act on the police assigned for special guard, observing their functions and the legal duties in the pursuit of their tasks, and ending up pointing out the problems of the positive law. As a result of research work, the most significant problems, even if multifarious, are the avoidance of the state reparation in the responsibility for the illegal behavior in connection with their operation; the unconstitutionality of the disciplinary punishment regulation originated from the entrust with full powers; the imperfection of the rules about the cooperative ties with the police; the possibility of human rights abuse caused by the ban on the labor dispute; the equality problems from the dual pay system; and the inadequacy of the codes about the recruitment qualification and method. This research is intended to help achieve the purpose of the security of national critical facilities through the smooth execute of duties as well as the protection of the guards' rights. Besides, the key focuses posed in this paper are worthy of being developed more accurately through the following researches.

Key words: registered security guard, security, legal status, performance of duties of the police officer, the security of national critical facilities