

# 호주 민간경비산업 고품질 규제수단 검토 및 시사점



김 대 운

A series of horizontal dotted lines provided for the author's contact information or a short biography.



# 호주 민간경비산업 고품질 규제수단 검토 및 시사점

김 대 운\*

## 〈요 약〉

흔히 ‘성장의 한계가 없는 고도 성장산업’으로 불리는 민간경비업은 1980년대 이래 쉼 없는 양적 팽창을 거듭해왔다. 현대에서 민간경비의 역할은 생활안전 뿐 아니라 안보에도 중요한 위치를 차지하고 있으며, 그 교량적 기능은 가속화되고 있다. 치안서비스의 한 축으로써, 민간경비산업의 건전한 육성발전을 촉진하기 위해 세계 각국은 고유의 필요에 따라 각기 독특한 자격제도와 규제수단을 마련해 운영해오고 있다.

그간 우리나라에는 민간경비산업이 고도로 활성화 된 주요국의 규제개혁 사례가 다수 소개된 바 있다. 하지만 지금까지 소개된 선진국의 제도정비연구는 전반적으로 영미와 독일, 이웃 일본 중심이었다. 그러나 경비산업의 활성화 논의와 규제해법 담론을 이끌고 있는 많은 선도국들이 있으며, 그 중 대표적으로 일찍이 경비서비스를 공공재로 인식하여 단계적 제도개선 노력을 지속해온 광대한 인구부족 국가 호주를 꼽을 수 있다.

이러한 맥락에서, 본 연구에서는 1980년대부터 민경 역할분담을 확대해온 호주의 경비산업 규제 접근방식을 살펴보고 이로부터 민간경비 산업 전반의 리스크 관리와 거시건전성 감독정책 방향에 대해 국내에 주는 시사점을 도출하였다. 연구결과, 호주의 경비산업 관리·운영은 ① 의심스러운 경비업자 측근에 대한 강도 높은 모니터링과 지문을 날인하는 제도의 운영, ② 무영장 경비업체 압수수색제도, ③ 부적격자 삼진이웃 퇴출제도 등을 특징으로 하였다.

민간경비는 사회 안전을 보장하는 공공재적 성격이 강하므로, 서비스의 균일한 신뢰성 담보를 위해서는 정부주도의 보다 전문적인 관리와 선제적 개입이 요구된다. 이에 본 연구에서는 호주의 사례를 바탕으로, ① 규제 프로그램의 리스크 유형별 효과성 측정을 토대로 한 규제품질평가에 대한 필요성, ② 중장기적 규제영향분석을 위한 전담기구의 설립, ③ 규제준수 유도를 위해 활용될 수 있는 규제 믹스(regulatory mix) 전략에 관한 가이드라인을 제시하여 정책적 시사점을 도출하였다.

**주제어** : 호주 민간경비산업, 민간경비 자격요건, 리스크 관리, 선제적 예방감독, 규제 믹스 전략

\* 영남대학교 경찰행정학과 강사

목 차
-----

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>I. 서 론</li> <li>II. 호주 민간경비산업의 발전 동인</li> <li>III. 호주의 제도통합 추진현황</li> <li>IV. 스마트 레귤레이션 기준</li> <li>V. 결론 및 시사점</li> </ul> |
|---|

## I. 서 론

우리나라를 비롯한 전 세계에서 민간경비는 성장산업이다(안황권, 2013; Prenzler·Sarre, 2014). 현대국가는 작은 정부를 지향하며, 정부조직의 효율성 제고를 위해 광범위한 부문에서 공공의 기능과 책임을 민간에 분산하고 있다(이성용, 2007: 160). 현재 약 287조원의 시장규모와 연 7%의 성장세를 유지하는 세계 민간경비산업의 규모는 사회적 안전서비스 제공의 민간참여 가속화 추세를 반영하고 있는 지표이다(The United Nations Office on Drugs and Crime, 2014: 2). 나날이 범죄의 양상이 대담·홍포화 되고 있고 이에 따른 각종 사회불안심리로 인해 생활안전에 대한 시민의 요구수준이 크게 증대되고 있는 현대사회에서, 경찰의 과중한 업무 부담을 보조해 줄 수 있는 민간경비산업의 성장과 활성화는 긍정적인 현상이라 할 수 있다(이성기·김학경, 2012a: 89). 국내의 경우, 직업경찰관은 2015년 지난해 말 기준 11만3천77명으로 전년도(10만9천364명)보다 3.39% 늘어 처음으로 11만명선을 넘어선 것으로 나타났으나, 경찰관 1인당 담당인구 전국 평균은 약 456명 꼴로 OECD 주요 선진국과 비교 시(<표 1 참조>) 치안인력은 여전히 부족한 실정이다(경찰청, 2016). 또한 담당인구가 1천400명(용인 서부서)에서 2천500명에 이르는 지역(창원시 진해구)도 있어 다양한 형태의 민간경비의 역할이 더욱 요구되고 있다(경남도민신문, 2014; 연합뉴스, 2013).

〈표 1〉 경찰 1인당 담당인구수에 대한 OECD국가간 비교

국 가 별	홍콩	독일	프랑스	미국	영국	호주	한국	일본
경찰 1인당 담당인구(명)	252명	320명	347명	401명	403명	413명	456명	493명

자료: 통계청, 2015a.

한편, 민간경비의 발전이 안전에 기여하는 많은 긍정적 효과에도 불구하고, 민간 경비업체가 고질적으로 안고 있는 몇 가지 불안 요인(<표2 참조>)에 대한 문제의식은 국내외를 불문하고 꾸준히 제기되어 왔다. 공경비기능의 민영화, 민간위탁, 민자유치 관련 논의에 대해 제기되는 주된 우려 중 하나는 민간경비산업이 정부의 엄격한 관리감독보다는 자율, 자생적 차원에서 성장해왔다는 점이다(최선우, 2014: 243). 우리나라의 경우 2015년 말을 기준으로 민간경비인력(15만3천767명)은 경찰공무원을 4만690명차로 상회하고 있고, 업체수는 전년 대비 162개 늘어 4천349개사에 달하는 등 외연확장을 거듭하고 있으나, 이들 업체들의 내실화를 기하기 위한 국가차원의 질관리가 적절히 작동되지 않고 있다는 비판이 있다(이성기·김학경, 2012b: 201; 통계청, 2015b). 일례로 최근 적발된 대형 2개 기계경비 사업자간 ‘지역 나눠먹기’ 공동담합은 2000년부터 10년여에 걸쳐 지속됐다는 점, 치안 사각지대 ‘지킴이’ 역할을 하는 무인경비 부분의 합리적 국민선택권이 제대로 지켜지지 못했다는 사실, 그리고 기계 경비업 분야의 카르텔 행위를 최초 적발·시정한 사례라는 세 가지 측면에서 언론의 집중조명을 받은 바 있다(공정거래 위원회, 2014: 2, 6).

〈표 2〉 민간경비의 질적 발전을 저해하는 요인으로 지목돼 온 5가지 문제점

유형
① 가격위주의 경쟁정책과 밀어내기식 저가입찰 (cut-price deal)
② 덤핑수주로 인한 시장혼란과 부실화(uncontrolled market excesses)
③ 낮은 직업 안정성으로 인한 경비원의 잦은 이직률과 전문성 부족으로 인한 서비스 만족도 하락(high employee turnover rates and complaints handling approach to consumer care)
④ 기능 인력의 교육훈련 및 설비 재투자의 취약(little investment made to a support system)
⑤ 하청·재하청의 복잡한 하도급 구조와 외주인력의 활용(subcontracting)

자료: 이성기·김학경, 2012: 89-91; Sarre·Prenzler, 2011: 34-36.

향후 도덕적 해이와 ‘성장통’에 대해 보다 시의성 있게 대응할 수 있는 규제, 보완책에 대한 제도적 요구가 증대되고 있고, 아울러 민간경비 서비스의 사회적 의존도가 더욱 증대되는 현실에서 공정경쟁환경을 확보할 수 있는 규제 유인수단에 대한 폭넓은 검토가 필요한 때이다. 거시건전성 강화를 위한 구체적인 규제수단과 대안을 실증적으로 모색하는 방법론 중 하나는 시사점이 두드러지는 주요 선진국들이 관리·운영하는 현행 제도 및 제도운영상의 장점을 적절히 취하는 혁신 모델 벤치마킹 기법이다(이준호, 2009: 66). 최근 몇 년간 2003년 출범한 영국의 통합 규제기구 ‘민간경비산업위원회(SIA: Security Industry Authority)’의 설치·운영 사례에 주목한 표준제도 정비방안 연구가 활발한 것도 민간경비산업의 질관리 및 공신력 확보의 구체적 방향을 찾기 위한 높은 관심을 반영하는 것으로 보인다(이성기·김학경, 2012a; 박동균·김태민 2014; 최선우, 2012, 2014). 하지만 민간경비산업의 고품질규제에 대한 다수의 비교제도적 연구가 이루어지고 있지만 호주에서 운영되고 있는 시큐리티 제도와 선제적 규제기법들에 관해서는 아직까지 구체적으로 국내에 소개된 바 없다는 지적이 있다(박수현·김태민, 2013: 24). 앞서 호주의 시큐리티 제도를 소개하고 분석한 논문은 이상원(2004)과 박수현·김태민(2013)의 연구들이 유일하나, 두 선행연구의 공통점은 호주의 민간경비 직업교육훈련제도에 관한 고찰에 중점을 두고 있다는 점이다. 따라서 본 연구를 통하여 호주의 민간경비산업 규제전략의 동향과 특성, 그리고 주단위의 규제접근방식과 운용기법에 대해 살펴보는 것도 또 다른 중요한 학술적 의의를 갖는다고 본다.

이러한 맥락에서, 본 연구에서는 민간경비산업의 선진국인 호주의 규제개혁 모델을 살펴봄으로써 한국이 앞으로 풀어나가야 할 제도개혁의 방향에 대해 모색해 보고자 한다. 특히 2000년대 들어 호주에서 채택되었거나 중점 추진되고 있는 사전대응 전략들, 예컨대 정신·심리상태에 대한 심사여부, 자유재량에 의한 면허취소·영업정지 처분의 유연성 정도, 삼진아웃 자동 퇴출제의 확대시행 여부, 경비 사업자 측근(close associates)에 대한 감시 및 통제권 행사방식 등에 주목하여 논의를 전개하고, 사례 분석을 통해 정책적 시사점을 도출하였다. 이 연구의 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 호주의 민간경비 관련 공식 정책기안보고서, 토의문서, 학술자료, 의회 의사록(Hansard) 및 관련 언론 보도자료를 활용하였으며, 문헌연구 방법을 통하여 연방차원의 표준화 추진현황을 점검하고 아울러 다양한 현안의 해결을 위해 도입·추진된 호주 각주의 특색 있는 제도를 살펴보았다. 하지만 이 연구가 방대한 호주의

모든 주와 영토(6개 주, 2개 준주, 6개 특별 지역)의 제도적 특징을 담을 수는 없으므로, 연구의 범위는 인프라가 집중되어 경비서비스의 시장수요가 높고 제도정비가 활발히 진행 중인 뉴사우스웨일즈, 사우스·웨스턴 오스트레일리아 주들을 위주로 초점을 맞추어 논의를 전개하였다.

연구의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 우선 민간경비산업의 현황에 관한 개괄적인 소개에 이어 호주에서 민간경비산업이 성장하게 된 배경에 대해 우선 기술한 다음, 민간경비산업군 특유의 고유 12개 리스크 요소에 대해 정의하였다. 3장에서는 리스크 관리 강화를 위해 도입된 다양한 제도적 장치들을 살펴보고 구체적인 운용방법론과 기법들에 대해 정리하였다. 4장에서는 지금까지의 논의를 정리하고 제도정비 사례분석을 통해 도출한 시사점은 Prenzler와 Sarre(2014)가 제시한 민간경비 스마트 레귤레이션(smart regulation)의 6대 모범규준(best practice)에 대입하여 바람직한 규제 프레임에 대해 검토하고, 마지막으로 5장에서는 제도의 안정적 정착과 지속적인 발전을 위해 충족되어야 할 필수요건에 대하여 제안하였다.

## Ⅱ. 호주 민간경비산업의 발전동인

### 1. 민간경비산업 시장의 규모와 현황

제 2차 세계대전을 전후로 중점 육성된 중공업 시설 용역경비를 토양으로 성장의 기틀을 마련한 민간경비업은 지난 30년간 전 세계적으로 양적·수익성 측면에서 하나의 산업 군으로서 괄목할 진전을 이루었다(Johnston, 1992; Prenzler·Sarre, 2014; van Dijk, 2008). 스위스 비영리 연구기구 ‘스몰 암스 서베이’(Small Arms Survey)의 2011년판 연감에 따르면, 세계 교역의 90%를 차지하는 주요 70개국에서 민간경비업에 종사하는 인력은 경찰력 대비 약 1.8배 정도의 비율 차를 보이며, 과반수의 산업화된 국가(industrialised country)에서는 그 차가 3배에 달하고 있다(Small Arms Survey, 2011: 103-106). Button(2014)이 ‘유엔 국제마약범죄사무소’(UNODC: United Nations Office on Drugs and Crime)의 의뢰로 집필한 2014년 동향분석 보고서에 의하면, 세계 민간경비산업은 연평균 7퍼센트 내외의 성장률을 보이며 2,440억 달러(약 287조 원)대의 시장을 형성하고 있다(The United Nations Office on Drugs and Crime,

2014: 2). 이 수치는 미래부 산하 정보통신기술진흥센터가 집계한 세계 반도체시장 386조의 4분의 3에 해당하는 규모이다(정보통신기술진흥센터, 2015: 15). 호주의 경우, Sarre와 Prenzler(2011: 11)의 10년(1996-2006년) 통계조사를 참고하면 민간경비산업의 성장률(41%)은 인구증가율(12%)과 경찰증원률(14%)을 큰 폭으로 상회하는 등 증가세를 확인 할 수 있다. 시큐리티 산업의 이 같은 약진에 일찍이 주목한 Rees(1984: 59)는 호주범죄학연구소(AIC: Australian Institute of Criminology)에 제출한 보고서에서 민간경비의 팽창성을 패스트푸드 체인업계에 비교한 바 있다.

민간경비의 고성장을 견인한 핵심동력의 양대 축은 기능분화와 특화된 고객맞춤형 서비스의 제공에 있다고 판단된다. 단적인 예로, 미 법무부 산하 연방사법연구원(NIJ: National Institute of Justice)이 1990년 발간한 민간경비 실태조사보고서 ‘홀크레스트 리포트 II’(Hallcrest Report II)는 26년 전 거짓말탐지(polygraph), 불법감청설비탐지(eavesdropping detection), 방탄성능실험(penetration testing), 법의학(예: 마약 성분) 분석(forensic analysis) 등 총 26개 분야의 민간경비 활동영역을 정의한 바 있다(Cunningham et al., 1990: 186). 오늘날 민간경비산업은 증인보호(witness protection), 민영교정시설(for-profit correctional facility), 교도소 호송(prison escort), 법원경비(court security)부터, 공항 보안검색(airport screening), 특수목적견 운용(dog patrol), 국경 밀입국 순찰(border patrol)에 이르기까지 어느 때보다 다양한 분야로 영역을 확장 중이다(The United Nations Office on Drugs and Crime, 2014: 2-3, 23, 28). Sarre와 Prenzler(2011: 1, 82)가 강조한 바와 같이, 민간의 손길이 미치지 않는 경찰기능은 찾기 힘들 정도이며 이 같은 중첩성에 기인하여, 공공과 민간이 융합되는 다원적 경찰활동(plural policing)의 패러다임이 활발히 전개 중에 있다. 일례로, 호주 주요 연구기관 보고서를 인용하면 2005-2006년 사이 호주에서 예방경찰 활동(예: 방범, 순찰, 질서유지)에 투입된 세금은 총 4,480만불(약 448억)로 집계됐으며, 민간경비업계에 동일목적으로 지불된 비용은 4,436만불(443억) 가량으로 추산된 바 있다(Rollings, 2008). 호주 민간경비협회 ASIAL(Australian Security Industry Association) 측의 최신 통계(2012-2013년)를 살펴보면, 현재 호주 민간경비업계에 지불되고 있는 비용은 4.857빌리언불(4조5천억) 가량으로 추산되고 있으며, 이 비용적 수치는 지난 7년 사이 민간경비의 역할과 중요성이 크게 치솟은 것을 가장 직접적으로 반증하고 있는 지표이다(Australian Security Industry Association, 2016a).



## 2. 호주 민간경비 산업의 형성 과정 및 리스크 요인

호주에서 민간경비산업이 안정된 성장기반을 구축할 수 있었던 배경에는 광산업·관광과 같은 국가 기간산업과 밀접한 연관이 있다. 예컨대, 초기 호주 민간경비산업은 광활한 대륙 곳곳에 흩어진 채굴장의 안전관리, 부대설비 보호, 광물특수운송 등의 일괄 보안 서비스의 제공, 그리고 또한 관광지순찰, 교통경찰 업무, 환경감시, 불법행위 단속 등의 범죄예방부터 민원해소에 이르기까지의 폭넓은 경비업무를 담당해오며 성장의 기틀을 구축했다(Sarre·Prenzler, 2011: 9). 환언하자면, 인구부족 국가로 분류되는 호주연방(현재 대한민국 인구의 약 절반 정도의 국가)은 한반도의 약 35배에 달하는 광활한 대륙의 치안공백을 메워야 하는 지극히 현실적 필요에 기인하여, 민간경비서비스를 사회적 공공재(public good)로 인식해 올 필요가 있었다. 같은 맥락에서, 호주 민간경비산업의 장기성장 및 경비요원의 권한확대를 이끈 주요요인은 상당수 이 같은 인구 지리학적 여건에서 비롯되었다. 민간경비원의 총기소지 금지 여론에 미온적 입장을 표명한 바 있던 뉴사우스웨일즈 주(호주 제 1의 행정·경제 수도이자 전체 인구의 1/3 이상이 거주) 의회 아서 웨이드 의원의 1984년 국회회의록 발언을 살펴보면 호주의 현실적인 제반 치안여건에 대해 보다 구체적으로 파악해 볼 수 있다.

“매년 경찰력이 증강되고 있음에도 불구하고 문제는 상황 발생 시에 신고현장과 폴리스 스테이션이 수 마일이나 떨어진(many miles away) 탓에 초동대응이 상당히 미흡하다는 점이다. 본인의 지역구 사무실 건너편 귀금속점만하더라도 최근 새벽 4 시경에 피해가 발생하여 경찰수사가 진행 중이다. 매장 쇼윈도 유리가 방탄소재였음에도 불구하고 트럭이 안전통유리를 들이받는 데에는 마냥 속수무책이었으며, 범인들이 금품을 챙겨 도주하는 데에도 채 수분도 걸리지 않아 경보장치마저 무용지물이었다. 보험사 입장에서 이 같은 리스크로 인해 담보(coverage)를 꺼리다보니 충분한 배상책 마련 또한 쉽지 않은 실정이다. 결국 현실적 여건상 야간 무장경비원의 가시적 방법활동이 피해를 최소화 할 수 있는 차선책이자 선제적 예방조치라 할 수 있다”(NSW Parliament. Legislative Assembly, September 19, 1984: 1227).

위 발언에서 확인 할 수 있듯, 호주연방 내 각 주정부는 여타 현실적 필요에 따라 일찍이 점포, 공동주택단지, 의료, 휴양시설 등 다중이용·운집시설 안전관리에 대한 민간책임을 강화하는 방안을 추진해왔다. 기본적 취지는 취약지의 구역 순회 경비순

찰, 현장 오 경보 확인(false alarm call-outs), 행락 지 방법활동 등 공경비의 ‘예방’기능 상당수를 시설주에게 이양하여 범죄통제의 효율성과 효과성을 증진하고자 함이었다 (Mutch, 1993: 2). 호주의 이러한 점진적 민경 분담노선은 경찰 기동력 강화를 위한 추가적인 재정부담 경감과 함께 민간자본의 경비 서비스업 투자촉진을 유도하여, 궁극적으로 시드니가 밀레니엄 올림픽 개최지로 선정된 1993년을 기점으로 민간경비의 활동영역이 철도, 항만, 공항, 국가를 대표하는 랜드마크(landmark)로까지 전면 확장되는 동력으로 작용했다(NSW Parliament. Legislative Council, September 20, 2001: 16909). 하지만 한편으로 민간경비산업의 활성화가 기여한 순기능만큼이나 부작용 또한 간과할 수 없으며, 그 부정적 폐해는 호주에서 1999년부터 장기화 된 일련의 이벤트와 스캔들(chains of adverse events and scandals)을 통해 단적으로 확인된다 (Prenzler·Sarre, 2008a: 25-30). Prenzler와 Sarre(2014)의 분류에 따른 민간경비산업군의 리스크 유형은 다음 <표 3>에 정리된 바와 같다.

<표 3> 민간경비의 12가지 대표적 리스크 프로파일

유형
① 허위계약·계약불이행(fraud)
② 기량부족·서비스 수준미달(incompetence & poor standards)
③ 저임금 노동착취(under-award payments)
④ 근무일지 조작·유착·돈세탁 등 부패(corrupt practices)
⑤ 민감정보의 분실·도난·유출·위변조 사고(information corruption)
⑥ 경비요원의 실력행사·언어폭력·위협·협박 등의 문제(violence)
⑦ 차별적 언행과 불쾌감을 주는 제 행위(discrimination & harassment)
⑧ 불법체포·강제구금(false arrest & detention)
⑨ 무단침입·근무지 이탈 및 CCTV 수집영상의 설치목적 이외의 용도 이용 및 제3자 무단제공 (trespass & invasions of privacy)
⑩ 통제구역 내 접근권한·기술적 보안 취약점에 대한 내부정보 및 전문성을 악용한 절도행위 및 기타 범죄공모(insider crime & taking advantage of bypass tactics)
⑪ 총기·태이저건과 같은 치명적 무기들의 오발 및 안전사고(misuse of weapons)
⑫ 허위, 과장광고 등의 기만적 고객유인(deceptive marketing practices)

자료: Prenzler·Sarre, 2014: 864.

### 3. 호주연방 내 각 주정부간 규제 접근방식의 차이에 대한 비교

<표 3>에 제시된 리스크 요인에 대한 지속적인 관리강화의 필요성은 특정국가에 국한되지 않은 보편적인 과제로서, 호주를 위시하여 민간경비가 활성화된 세계 각국은 경비서비스의 신뢰성 담보를 위해 다양한 제도적 장치들을 모색해 왔다. 하지만 그 구체적인 방법론에 대해서는 이견이 분분하여, 현재까지도 정형화되고 합의된 하나의 규제 틀(regulatory framework)은 국가 간은 물론 개별 주(지방)정부 사이에서도 명확히 정립되지 않은 실정이다(Prenzler·Sarre, 2014: 864). 넓은 국토로 인해 개개의 주가 강하고 독립적인 행정권한을 행사하는 호주연방의 케이스를 먼저 다음 두 가지 예시-지문날인 절차, 규제 업종범위를 통해 확인해 보기로 한다.

호주에서 지문날인 신원검증 절차(fingerprint-based background check)의 첫 도입 시기는 1995년이다. 노던 준주(Northern Territory: 관광레저 명소)의 당시 지문날인제 도입취지는 군중통제원(crowd controller) 중 신원을 도용한(identity fraud) 인원의 적발과 무분별한 저임금 불법체류자의 고용방지에 있었다(National Competition Policy Review, 2002: 9). 이후 2005년, 빅토리아주는 지문정보의 수집범위를 신원이 의심스런 경비면허 지원(취득)자의 측근(close associates)으로까지 확대하였다(Private Security Act 2004 [Vic]). 반면 호주에서 가장 넓은 면적을 보유한 웨스턴 오스트레일리아주나 유동인구가 많은 뉴사우스웨일즈 주의 경우, 경비면허 소지자 측근에 대한 지문날인제는 현재까지도 실시하고 있지는 않지만, 수사상 목적으로 면허 발급 시 열 손가락과 손바닥 전체(full hand) 지문날인을 의무화하고 있다(Security Industry Amendment Regulations 2012 [NSW]; Security and Related Activities (Control) Act 1996 [WA] (Amendment of 2008)). 한편 태즈매니아주(섬으로 이루어진 가장 작은 주)의 경우, 면허발급·갱신절차에 있어 지문날인에 의존하기보다는 태즈매니아 경찰(TasPol)이 직접 민간경비 면허지원자와 1대1 개별 인터뷰를 시행하고 신원조사를 실시하는 보다 심층적 방식을 채택 중에 있다(Sarre·Prenzler, 2011: 38).

호주 내 각 주정부간의 경비산업 규제관리 접근방식 차에 대한 또 다른 예로서, 주 개별 경비업법상 정의된 규제업종의 범위를 들 수 있다. 호주 내 모든 주는 시설 경비, 호송경비, 군중통제, 신분보호, 민간조사, 특수경비, 자문업 등 경비업무를 포괄적으로 규정하고 있으나, 산업 인프라가 집중된 뉴사우스웨일즈 주와 사우스 오스트레일리아주의 경우 규제업종의 범위를 손실방지(loss prevention service), 시큐리티 전

문용품 유통·판매(security seller), 보안방벽 장비 제조·설치(barrier equipment specialist), 특수견 경비 서비스(guard dog handling), 보안관제센터 운용(monitored centre operation) 등 상대적으로 보다 포괄적으로 규정하고 있다. 더불어 <표 4>에 개략적으로 제시된 바와 같이, 각 주마다 해당주의 경비 규제업종 표기방식 또한 제각각으로 일관성이 없어 다소 혼란을 초래하고 있다. 호주 연방·주정부협의회(COAG: The Council of Australian Governments)는 제도의 동질화(harmonisation)를 위해 상당한 노력을 펴왔으나 진전은 더딘 상황인데, 그 장애요인은 크게 두 가지로 압축될 수 있다. 첫째, 각 주정부 당국은 고유의 용어표기법이 해당 규제업종에 대해 가장 명확하게 정의하고 있음은 물론, 현행 자치적으로 운영 중인 고유의 제도가 각자의 지역실정에 적합하다고 여기고 있으며, 둘째, 다소간의 법·제도상의 맹점(loophole)이 존재한다 하더라도, 현행의 제도가 지역의 특수현안의 해결과 재정여건에 보다 부합한다는 입장을 견지하기 때문이다(Sarre·Prenzler, 2011: 37-38). 이러한 측면에서 다음 장에서는 우선 현재까지 이루어진 호주의 일원화 추진 경과에 대해 살펴본 다음, 주요 잔여쟁점에 대해 논의해보기로 한다.

<표 4> 시큐리티 서비스 업종 표기 방식의 차이

일반표기	해당 주	개별표기
자문업(security consulting)	퀵랜드	security advising
호송경비(cash in transit)	뉴사우스웨일즈	armed guard
기계경비(security hardware)	뉴사우스웨일즈	equipment specialist
	퀵랜드	security equipment installer
시큐리티용품 유통·판매업(security selling)	사우스 오스트레일리아	security systems work
관제센터 운용업(monitored centre operations)	태즈메니아	monitoring room operations
	사우스 오스트레일리아	control room operations
특수견 경비업(dog patrol)	태즈메니아	security guarding with dog
	뉴사우스웨일즈	guard dog handling
	사우스 오스트레일리아	canine handling
민간조사(private investigator)	빅토리아	inquiry agent
	태즈메니아	commercial/inquiry agent
	뉴사우스웨일즈	commercial/private inquiry agent
	사우스 오스트레일리아	investigation agent

자료: Australian Security Industry Association, 2016b.

### III. 호주의 제도통합 추진현황

#### 1. 개요 및 교육훈련 부문

호주에서 민간경비 자격제도의 표준화 논의가 본격화 된 시기는 밀레니엄 시드니 올림픽을 앞둔 90년대 중반이다. 이전까지 체계화된 교육훈련 커리큘럼이 정립되지 않아 주마다 산발적으로 이뤄져왔던 민간경비 훈련·평가방식을, 1998년부터 호주의 국가자격체계(AQF: Australian Qualifications Framework)에 편입함으로써 직업훈련의 품질을 통합적으로 관리하기 시작한 것이 표준화 제도정비의 첫 시작이다. 하지만 실질적으로 상호 연계된 통합적 형태의 국가자격체계가 정착된 시기는 약 12년 후인 2010년이다.

세 차례의 주요 개정과정(2002, 2005, 2008년)을 거쳐 현재의 틀을 갖추게 된 국가 공인 CPP07 민간경비 훈련패키지(training package)는 교육내용의 틀과 일관성 그리고 산업 현장과의 호환성을 보증하고 있다. CPP07 훈련패키지의 가장 큰 장점이자 특징은 개별 주들의 다양한 요구조건을 수용하고 충족할 수 있는 112여개에 달하는 능력단위(unit of competency)로 구성된 과목 풀(pool)의 구축에 있다. 기본적으로 자격을 구성하는 커리큘럼(핵심: core/선택: elective/심화: specialist)의 개별 직군·난이도(1-5 레벨)별 조합의 기본지침은 국가기술표준위원회(NSSC: National Skills Standards Council) 측이 제시하고 있다. 하지만, 주훈련청(State Training Authority) 또한 해당 주정부의 경비면허소지자가 갖추어야 할 직무능력이 무엇인지에 대해 판단할 수 있는 폭넓은 재량권을 부여받고 있다. 교육훈련의 자치성을 보장하고 개별 주의 자율권 존중의 차원에서 통합적이지만 유연성을 인정하는 체계를 유지하고 있는 것이다. 즉, 각 주정부는 국가기술표준위(NSSC)측 지침이 규정한 최소기준을 준수할 의무만이 따른다. 단적인 예로, CPP07 민간경비 훈련패키지는 X-선의 원리와 응용, RFID 주파수 장비 운용실무 및 센서의 이해와 제어, 무선 스마트 네트워킹에 걸친 첨단보안 부문의 다양한 교육훈련과정을 제공 중이나 퀸즐랜드 주의 경우, 타주와 달리 아직까지 기계·기술기능직군에 한하여 의무직업훈련에 관한 일체의 구체적인 규정을 두고 있지 않다(Office of Fair Trading, 2016). 이는 기술직 직군의 기본·전문 교육훈련 기준에 관한 호주 연방·주정부협의회(COAG)측의 합의가 여전히 계류 중임에 기인하는데, 다시 말해 퀸즐랜드 주가 해당 기술직군의 교육훈련을 의무

화하지 않는 것이 어디까지나 ‘원칙적으로’ 국가교육훈련지침에 위배되지는 않는 것이다. 살펴본 바와 같이, 하나의 통합된 교육훈련체계의 완전정착까지는 여전히 거쳐야 할 일련의 조정과정이 남아있으나, 국가 교육훈련 자격체계의 정비는 현재 개략적으로 완료된 시점인 것을 알 수 있다.

## 2. COAG 자격상호인정 추진현황과 주정부 자치운용 규제장치의 범주

교육훈련 부문 외에도, 호주 연방·주정부협의회(이하 COAG)는 자격상호인정(mutual recognition)의 큰 틀에서 제도 연계·통합을 위한 7대 중점 추진과제에 대한 합의에 도달했는데, 그 내용은 다음 <표 5>에 정리된 바와 같다.

<표 5> COAG 자격상호인정의 주요 7대 합의안

합의안 주요내용
적어도 100점 이상을 충족하는 인적증빙서류(예: 출생증명서(70점), 면허증(40점), 부동산 등기부(35점), 의료보험증(25점) 등)의 수집 및 지문 날인제 의무시행.
일반경비, 혼합경비, 특수군 경비, 무장경비, 호송경비, 민간조사, 신변보호, 기계경비, 기계경비 관제, 자문 서비스 업의 일률적 면허(licence) 규제감독.
자동 자격상실(automatic mandatory disqualification) 사유에 해당하는 위법행위 범주의 통합규정.
민간경비 면허 지원(소지)자 지인·측근(close associates)의 범죄경력이 의심스러울시, 해당 인원의 면허불허 의무화.
12개월 이상을 해외에 체류한 이가 지정된 신원증빙 요건 불충족시 마찬가지로 민간경비 면허발급 제한조치.
면허소지자에 대한 실시간(real-time) 연계 모니터링 강화(범죄, 사건사고, 신고 현황).
예방정보활동(intelligence)의 확대·강화와 비공개 대상 정보범위에 관한 공통기준 수립.

자료: COAG, 2008: 1-3면; Sarre·Prenzler, 2011: 45, 50 재구성.

한 가지 주지의 사실은, 연방정부와 주정부간의 위 합의 항목 가운데 현재까지 구속적 약정(binding arrangements)에 해당하는 부분은 총점 100점 기준 신원확인 절차(100-point identity verification check)와 지문날인제(fingerprinting)에 한정된다. 따라서 모든 합의안의 전면 시행까지는 어느 정도의 시한이 예상된다.

추가적으로 COAG 합의안 외에 별도로 호주 각 주에서 자치적으로 시행중이거나 이외에 추가적으로 도입 논의 중인 규제도구(regulatory instruments)의 범주를 정리하면 크게 아래와 같이 요약될 수 있다.

민간경비 면허취득 시 시민(영주)권의 요구.  
 의심스런 측근과의 접촉여부에 대한 강도 높은 모니터링.  
 영장 없는 업체 압수수색의 허용.  
 사건사고 관리대장(incident register)의 관리감독 강화.  
 총기·탄약의 법의학(forensic) 감식.  
 1년여의 의무 실무수습 교육.  
 업무수행에 영향을 미칠 수 있는 정신심리적 건강상태의 감청.  
 금지약물 투여여부에 대한 불시 기동점검.  
 경비원의 이상 행동변화나 징후에 대한 고용주 측 규제기관 보고의무.  
 사전 미승인 용역 하도급 계약(subcontracting)의 일괄금지.  
 부적격업체나 자격미달자에 대한 ‘삼진아웃 퇴출제’.

일반적으로 위 규제관리 프로그램의 상시가동이 보다 활성화된 주는 재정적 여건이 상대적으로 양호하며(financially-better-off), 전통적으로 경비서비스의 시장수요가 높은 뉴사우스웨일즈, 사우스·웨스턴 오스트레일리아와 같은 주들이 대표적이다. 이외의 주들의 경우, 상기 규제도구의 운용은 시범운영 단계(test case)에 머무르고 있거나, 무작위/선별적(random/targeted)으로 운용중이다(Prenzler·Sarre, 2014: 873). 아래에서는 각 프로그램의 주된 시행취지와 각 주정부간 방법론적 접근법의 차이에 대해 순차적으로 고찰하고자 한다.

#### 1) 시민(영주)권 조건의 충족, 범죄신원조회와 통과, 면허갱신요건의 강화

대표적인 다민족, 이민국가로 형성된 호주의 경우 민간경비 면허취득의 선행조건으로 일정기간 호주 거주조건을 만족할 것을 요구하고 있다. 구체적인 기준은 면허신청일을 기준으로 지난 5년간 호주 시민(영주)권자 신분의 유지, 그리고 해당 기간 동안 해외에 장기 체류함이 없이 지속적으로 호주 내 실거주 조건의 만족이다. 다만 예외적으로 고용주(호주 정부로부터 승인을 받은 업체)를 통해 발급받은 풀타임 취

업비자(워킹홀리데이 비자나 여타 임시 취업비자는 불가)를 취득한 경우에 한하여 시민권 조건 일체가 면제된다. 또한 뉴질랜드 국적자에 국한하여, ‘트랜스 타즈만 상호자격인정 공동협약’에 따라 뉴질랜드 자국에서 취득한 민간경비면허의 호주전역 통용을 허용하고 있다(다만, 허가업종은 일반경비, 민간조사, 신분보호, 군중통제, 자문업, 기계경비 서비스로 한정). 하지만 빅토리아 주의 경우 별도로 ‘트랜스 타즈만 협약’의 적용대상을 빅토리아 주 이민자들로만 한정하고 있다(Victoria Police, 2014).

면허신청을 위한 기본적인 거주요건의 충족 시에 다음 요구단계는 경찰 범죄기록 조회의 통과로, 모든 주에서 절차상 반드시 제출이 요구되는 서류 중 하나는 경찰범죄기록 증명서(PCC: Police Clearance Certificate)이다. 만약 16-17세를 넘은 이후 호주 외 타국에서 12개월 이상 체류한 적이 있을 경우에는, 호주 경찰청 발급 PCC외에도 해당국가 대사관의 영사확인(stamp내지는 seal 날인)을 필한 PCC의 제출이 요구되며, 유효기간은 주에 따라 차이가 있으나 일반적으로 면허 발급 신청일 기준 3-6개월을 초과할 수 없다. 경찰범죄기록 증명서와 함께 동봉을 필하는 또 다른 구비서류로는 허위사실 기재 적발 시 법적 구속력을 갖는 개인신상정보진술(PID: Personal Information Declaration) 양식이 있다. PID 양식에 통상적으로 기재를 요하는 사항으로는 ① 지난 10년 동안 거주한 모든 주거지와 거주 기간, ② 지난 10년간의 직장(학생의 경우 교육기관), 기간, 직위, 고용주, 업무시간, 퇴직일 및 퇴직사유, ③ 만 17-18세 이후의 모든 범법기록(체포, 재판, 유죄 판결, 소송, 보상, 구금, 벌금, 경고), ④ 가족관계(이혼한 부모 포함), 배우자(전 배우자, 전 배우자의 직계 인척 포함), 자녀, 친인척, 동거인, 세입자, 일정기간 이상 함께 거주한 적이 있는 지인에 대한 주요정보(이름, 주소, 출생일, 출생국, 결혼·이혼·사별일자), ⑤ 그 이외의 개인정보 등이다(개명여부, 파산·채무 기록, 단체 가입현황, 중독·정신심리질환·각종 후유증 관련 의료정보와 치료에 관한 내용 등).

개인신상정보진술 양식란에 공백이 있거나 기재 내용이 미비한 경우 접수가 불가하며, 사실과 다르게 허위정보를 기재하거나 의도적으로 정보를 왜곡한 경우 1만 달러(약 860만원) 이하의 벌금이 부과된다. 필요에 따라 PID 양식 제출은 경비업체와 협력관계(partnership)를 맺고 있는 외부 주요 이해관계자에게도 요구될 수 있다. 빅토리아주와 웨스턴 오스트레일리아 주의 경우, PID 양식 외에도 추가적으로 2부의 업무적합평가서(suitability reference) 형식의 추천서 제출을 요구하고 있다. 추천서 작성자는 혈연관계나 경제적 이해관계에서 자유로운 호주·뉴질랜드 시민권자여야 하



며, 최소 1년 이상 추천인과 호주에서의 유대관계를 객관적으로 증명 할 수 있어야 한다(Victoria Police, 2014; Western Australia Police, 2014). 호주 정부에서 규정한 일정 직업군에 속하지 않은 추천인의 평가서는 인정되지 않는데, 선호직업군의 대표적 예로는 지역경찰관, 보건의료인, 교육관련 종사자, 공무원, 사업체 매니저 직급 등이 있다. 추천서 작성인에게는 진실 되지 않거나 왜곡된 정보의 의도적 제공에 대한 법적 책임(7,000달러의 벌금형 및 법정진술의무)에 동의를 표하는 자필서명을 남길 의무가 따른다(Western Australia Police, 2014). 이외에도 면허갱신절차에 있어 과거 호주에서는 범죄경력조회와 교육훈련이수 여부만을 재확인하였으나, 현행 개선된 제도는 보다 면밀한 관리감독을 위해 몇 가지 사항을 점검하고 있는데, 이를 정리하면 보강교육 훈련(refresher training)의 성실한 이수여부, 구 면허발급기간 동안 일정 실 근무일수의 충족, 그리고 정식인가 업체와의 고용계약 체결여부의 확인 등이다.

## 2) 측근(close associates)에 대한 사전검열과 감시 강화

민간경비업계의 부패 리스크 방지 및 범죄조직의 시장진입 통제목적과 관련된 호주의 제도적 장치들 가운데 가장 진취적이고 포괄적인 전략으로는 2008년부터 사우스 오스트레일리아 주에서 시행중인 ‘특정인물 및 금지단체와의 (부득이한 사유 외) 사적 접촉 금지법안’을 꼽을 수 있다(Serious and Organised Crime (Control) Act 2008 [SA]). ‘부득이한 접촉사유’란, 업무와 밀접불가분의 관계에서 이루어진 경우(가정방문, 고용, 교육, 진찰, 법적상담 등)나 가족모임, 동창회, 종교행사 등을 통한 사적 접촉에 해당하는 경우이다. 이 같은 통상적 예외에서 벗어난 통제단체 소속원(members of controlled organisation)과의 직간접적인 접촉(associating)이 12개월간 6차례 이상 이루어질 경우 의도적 회동의 요건이 성립된다(s. 35). 경찰 측이 범죄모의 징후나 예측되는 잠재적 위협성에 대해 상당한 내적확신을 가질 시에(모니터링, 탐문, 압수, 수사, 제보, 제3자 진술 등을 통해), 해당 적발된 인원은 사건발생 여하에 관계없이 통제단체 소속원과의 접촉 사실만으로도 최대 5년형에 처해질 수 있다(단, 만 18세 미만은 제외)(s. 35). 다만, 호주 내에서도 정황증거에 근거한 실형 선고는 너무 과중하다는 여론이 드세어, 현재까지도 ‘접촉 금지법안’의 시행은 사우스 오스트레일리아 주로 국한되어 있다. 하지만, 호주의 모든 주가 형벌의 과중성 여부로 인해 유사제도의 채택을 꺼리고 있는 것은 아니며, 규제 접근방식의 견해차에 기인하는 면도 크다. 예컨대, 뉴사우스웨일즈 주의 경우제도의 취지에 반대하는 것이 아

나라 어디까지나 다분히 ‘요란스러운’ 가시적 대응보다는 기밀성을 유지하고, 용의자를 노출시키지 않으며, 수사에 대한 주의를 늦추는 형태의 지속적인 정보수집 및 수사 활동방식을 보다 선호하기 때문이다(NSW Parliament. Legislative Assembly, June 21, 2005: 17117).

### 3) 수색·압수 권한의 확장, 관리대장의 규격화, 총기·탄약의 법의학 감식

사후 적발 위주의 소극적 대응방식에서 탈피하고 규제기관의 경쟁력 확보를 기하기 위한 대표적 방편 중 하나는 불시 현장점검 활동의 강화이다. 현장 실태점검의 주요목적은 규정된 면허 인허가 세부지침 준수여부에 대한 불시 파악과 검증에 있다. 뉴사우스웨일즈 주를 포함하여 사전예고 없는 불시 기동점검이 보다 활성화된 주들은 원활한 업무수행의 지원을 위해 수색·압수·심문과 관련된 중요한 몇몇 권한을 인정하고 있다. 이를 살펴보면 ① 영장 없는 모든 장소 강제진입에 대한 적법성 인정(개인 주거용도 공간은 특별한 경우가 아니면 제외)과 수색의 허용(현장에 증거가 있거나 72시간 내 증거 소멸 가능성이 있다고 간주되는 경우), ② 동의에 반하여(필요 시 무력진입) 현장 전체의 다양한 증거물을 수집할 수 있는 권한(지문, 서류, 물품, 금고, 전자기록 등), 그리고 ③ 보전한 증거물에 대해 구두심문이나 서면 질의할 수 있는 권한 등이다(사업주·고용주·직원들은 묵비권 행사 권리가 배제).

일반적으로 방문은 합리적인 시간대(업무시간이나 전후)에 허용되며, 방문 시 경찰관 혹은 그에 해당하는 직무를 수행하는 직원(규제기관·이민성·국세청 소속)은 반드시 공식 신분증을 제시해야 한다. 신분증 제시 후에는 현장진입에 대한 일체의 거부·저지가 허용되지 않는다(고의적인 방해는 범죄행위로 간주). 현장조사 실시가 목표하는 바는 다양한 위법행위(총기개조, 불체자 고용, 유령직원 등록, 회계조작, 세금포탈, 순찰기록일지 허위작성 등) 발생가능성의 차단에 있으며, 불시점검 시설 선정기준은 과거 위반전력이 크게 작용한다(Security Industry Amendment Regulation 2012, [NSW], s 39). 즉, 민간경비업 면허가 여타 위법·편법행위에 악용될 소지를 사전에 적극적으로 차단하고, 감시사각 지대를 줄이기 위해 규제당국의 막대한 권한 행사를 보장하고 있는 것이다.

규제감독청 직원의 불시 현장방문 시, 경비업체가 반드시 제출을 필하는 서류로는 사건사고 관리대장(incident register)이 있다. 관리대장은 규격화된 양식에 준하여 정확히 기입되어야 하며, 유효성이 항시 유지되고, 불시 제출준비가 되어 있어야 한다. 규정된 제출요건을 만족시키지 못할 경우, 면허허가 요건에 불응하는 것으로 간주되

어 상당한 벌금과 그 외 영업상의 제재가 발생한다(Security Industry Amendment Regulation 2012, (NSW), s 36). 사건사고 관리대장에 기재를 필하는 내용으로 언쟁이나 물리적 접촉, 일체의 억제력 행사, 퇴거조치, 경비순찰견과 관련된 특이사항, 홀스터에서의 총기·가스총 분리 사실 등이 있다. 총기류의 경우, 사용 및 관리실태의 조사를 위해 별도의 법의학 감정(forensic ballistic testing)을 실시하기도 하는데, 이는 ① 총기·부품의 개·변조, 대여, 복제여부의 감정과 ② 총기기록대장상의 사용내역과 지문·DNA·잔류화약·실탄 발사흔 등을 대조확인을 위함이다(Security Industry Amendment Regulation 2012, [NSW], s 39). 또한 뉴사우스웨일즈 주의 경우, 정식면허의 발급까지 현장 OJT(동행 코칭) 교육과 세 번의 평가과정을 거쳐야 하므로(총 1년여의 기간 소요. 단, 신변보호, 혼잡경비, 특수견 순찰, 무장경비 면허에 한함), 임시면허 신분 경비원(provisional licensee)이 사고에 직간접적으로 연관되었다면 동행감독관은 관리대장에 자신의 책임을 확인하는 서명을 남겨야 한다(Australian Security Industry Association, 2016a).

#### 4) 정신감정, 약물단속, 경비원 이상징후에 대한 고용주측 보고의무

정신·감정상태에 대한 의학적 진단의 필요는 크게 두 가지로 요약된다. 먼저 ① 신원검사·소양심사·교육훈련·평가까지의 전 과정을 특이사항 없이 통과하였으나, 대인관계에 있어 감정기복이 심하거나 충동조절장애가 있어 사고위험이 있는 부류에 대한 조기식별, 그리고 ② 이들 지원자들에 대한 리스크 직군(근접경호, 무장호송경비, 혼잡경비 등) 면허발급을 사전차단하기 위함이다(Dixon, 2000). 전통적으로 호주에서 불시 약물검사의 주요 단속대상은 유흥지구에서 주취자 상대 업무를 맡는 바운서(bouncer: 주류 접객업소 안전요원)들이며, 규제대상 물질은 스테로이드제이다(부작용: 의사소통·상황판단력 손상, 과민대응·공격성 유발)(Sarre·Prenzler, 2011: 45, 118).

호주에서 약물 현장단속제를 첫 실시한 주는 1996년 웨스턴 오스트레일리아 주로 초기에는 단속대상이 바운서들로 한정되었으나, 현재는 진압봉·총기소지 경비원로까지 확대되었다(다만, 웨스턴 오스트레일리아 주는 이들에 대한 정신의학 진단은 현재까지도 시행하지 않음). 오늘날, 약물 현장단속과 정신감정 프로그램 모두를 시행하는 주는 사우스 오스트레일리아 단 1개 주에 머물러 있으며, 이마저도 그 적용대상이 바운서 일계직군에 머물러 있다. 노던 준주(Northern Territory)와 오스트레일리

안 수도 준주(Australian Capital Territory)의 경우 약물단속제의 도입을 현재 적극 검토 중에 있으나, 이 외의 주들은 재정여건상 현장 약물단속 내지 정신건강 감정제는 필요에 따라 한시적으로 운용 중이다.

약물단속 프로그램에 비해 정신건강 감정제의 도입이 상대적으로 미진한 가장 큰 이유로는, 정부 측이 장신장애를 근거로 면허취득을 불허하기 위해서는 상당한 감정 비용과 시간을 소요할 수밖에 없어 비용부담과 번거로움이 크기 때문이다. 더불어 민간경비 업계 측도 장신장애판정에 일정부분 주관성이 개입될 여지가 있고 부패발생의 여지가 있다는 이유를 들어 제도도입에 그다지 우호적이지 않다(Legislation Review Committee, Legislation Review Digest No. 7, May 19, 2006: vii, 20). 따라서 이러한 한계를 보완하기 위한 대안 중 하나로 호주 대다수 주는 고용주 측에 소속경비원에 대한 적극적인 관심·지도와 아울러 이상 징후에 대한 규제기관 보고를 의무화하고 있다(도박, 알콜 의존증, 약물 오남용, 가정불화, 직원 간의 갈등, 경제적 어려움, 스트레스·불안·우울증 등 정신건강 관련문제, 기타 고충). 고용주는 정해진 지침과 부여된 재량에 근거하여 민감한 문제들을 시의적절하고 투명하게 대처해야 하며(짧은 휴가, 병가, 적절한 징계, 보충교육훈련 실시, 스트레스 카운슬링과 같은 정신적 복지의 제공 등), 이행된 조치와 그 효과 유무에 대해 소관부서에 구두·문서로 통지해야 한다.

##### 5) 미승인 하도급계약 금지, 삼진아웃 퇴출제

미승인 하도급계약을 금하는 궁극적 이유는 원도급업체의 서비스기준에 미달하는 계열(협력)사에 수익성 낮은 일감을 넘기거나 떼어주는 눈속임 수법의 봉쇄와, 편법·탈법적 간접고용의 방지에 있다. 계약주체의 사전 동의를 받지 않은 형태의 도급관행을 금하고 공정경쟁 환경 조성을 위해, 호주 대다수 주는 관련 규정을 두고 있는데, 뉴사우스웨일즈 주의 규정을 대표적인 예로 빌려보면 그 내용은 크게 네 묶음으로 나누어진다. 첫째, 경비서비스의 공급방식이 단독이 아닌 하도급, 재하도급, 외주, 위탁, 부분 위탁 등의 결합방식을 띄고 있다면 계약 공급자는 계약주체의 적극적인 사전승인을 받아야 한다. 둘째, 승인은 함축된 약관에 동의를 표하는 소극적 방식이 아닌, 개별란에 제3자 서비스 제공 동의에 대한 수기 작성과 서명날인 방식을 취해야 한다. 셋째, 계약주체가 제3자 서비스 제공에 대한 ‘적극적’ 동의의사를 표하였다면, 서비스 제공자는 제3자에 대한 모든 정보를 투명하게 공개해야 한다

(위탁업체, 업무수행목적, 교육훈련 증명, 고객만족도, 신용평가정보, 개인정보 보안 규정, 재위탁 제한 등). 넷째, 계약공급자는 위탁업체에 대한 관리·감독, 손해배상 등 연대책임에 관한 일체사항을 계약서에 명시하고 보증해야 한다(NSW Parliament. Legislative Council, June 23, 2005: 17445; Security Industry Amendment Regulation 2012).

위 규정에 반한 일방적 위반행위는 강도 높은 엄벌규정(삼진아웃 영업정지 명령)의 적용을 받을 수 있다. 단, 너무 준엄한(overly draconian) 규제책은 일자리 증발과 같은 부정적 효과가 따르므로 실무적 차원에서 퇴출제의 이행은 가급적 지양하여, 사실관계와 정황에 따라 신중적으로 대응하는 편이다(경고, 벌금, 소비자 리베이트 보상, 단기 영업정지 조치 등)(Prenzler·Sarre, 2013: 178). 예컨대, 뉴사우스웨일즈 주의 경우 사고가 잦은 주류판매업소(violent venue)에 한하여 2012년부터 면허인가 제한제(licensing restrictions)를 시행중이나, 정책이 의도한 순기능만큼이나 휴양·유흥산업계의 고용불안과 투자위축 등의 역작용 또한 적지 않아 제도개편의 필요(신축적·유동적 대응)에 대한 여론이 일고 있다(McKeith, 2016).

이론적으로, 삼진아웃제와 위에 열거된 규제기법들은 감독기관의 감시를 회피하고자 시도되는 다양한 우회수단에 대해 선제적이고 기민하게 대응할 수 있는 개선책을 제시하고 있다. 하지만 살펴본 바와 같이 규제 상 허점(loophole)에 대한 종합적인 관리감독은 여건상(한정된 시간·인력·예산 자원) 원천적으로 어려움이 있으며, 무엇보다 과도한 정부의 시장개입과 면허요건의 강화는 중소기업자에 부담을 지을 수밖에 없다. 이는 중장기적으로 소수 대형사업자 중심의 독과점 폐해, 가격담합, 그리고 소비자 선택권 박탈로 이어진다. 따라서 진화하는 변종수법과 규제의 역기능에 적절히 대처하기 위해서는 응징적 제재에 기반한 사후대응적 강경 조치가 아닌, 균형 잡히고(well-balanced) 시의 적절한 개입(timely intervention)이 중요하다고 하겠다(Prenzler·Sarre, 2013: 178). 아래 장에서는 Prenzler와 Sarre(2013, 2014)가 구체화한 모범규제지침을 점검한 후, 결론적으로 규제와 산업진흥이라는 두 가지 요소가 적절히 상호조화 될 수 있는 방안을 모색하고 우리나라의 산업 규제정책에 주는 시사점을 점검해본다.

#### IV. 스마트 레귤레이션 기준

규제개혁의 최종목표는 효율성·지속성의 확보와 나아가 자율규제의 활성화이다. 중장기적으로 규제의 일관성을 도모하고 비용효율성 제고를 위해서는, 문제해결 중심 탐구와 적용가능성 연구 등의 사전적 검토와 검증이 선행되어야 한다. 어떠한 전략적 방식의 접근이 실정에 가장 부합한 체제일지에 대해서는 늘 이의와 의문이 제기될 수 있으므로, 다양한 의견수렴과 면밀한 계획수립을 통한 폭넓은 합의(consensus)의 도출이 필요하다(Prenzler·Sarre, 2008b: 273). 이러한 논의의 연장에서 Prenzler와 Sarre(2013: 177; 2014: 859, 872)는 국제적으로 널리 합의된 지침에 근거하여 민간경비의 규제에 있어 최우선 되어야 할 모범규준(best practice)의 기본요건을 크게 6가지로 정리하였는데, 그 각각의 개념은 다음과 같다.

첫째, 규제의 실효성과 수용성을 높이기 위해서는 불이행에 대한 무조건적 제재보다는 준수를 유도하는 다양한 장치를 적절히 배합(mix), 운용하는 것이 가장 바람직하다. 규제 믹스 전략의 예시로는 위법행위에 대한 사과광고 게재 명령과 기업윤리 및 사회적 책임을 주제로 한 공개강좌 주최의 이행과 같은 수치형(public shaming) 내지는 명예형에 해당하는 비공식적 제재수단의 강구와 창의적 활용이 있다. 주의조치, 경고, 벌금징수 등과 병과한 이러한 대안적 기제들의 탄력적 활용은 규제유인효과와의 개선을 기대할 수 있다.

둘째, 규제의 순응유인을 개선할 수 있는 부과적 옵션(add-on option)은 정기적으로 검토되고 재평가되어야 한다. 지역의 특수한 수요와 여건 및 편익에 보다 부합하는 합리적 규제의 제공을 위해서는 늘 새로운 접근에 대한 시도가 필요하다. 양방향 소통창구의 통합운영을 통한 의견수렴 기능의 강화는 규제개선과제 발굴에 큰 역할을 기대할 수 있다. 규제목적의 실현에 있어 다양한 방안들이 강구되고 그 조합이 부분적으로 응용될 수 있으므로 방법론상의 한계에 대해 논하는 것은 적절치 않다.

셋째, 규제목적의 실현에 있어 다양한 방법이 존재하지만 여건에 따라 선택지는 다분히 제한적일 수도 있다. 따라서 규제기관은 선별채택한 제도의 이점과 가능성을 배가할 수 있도록 노력해야 한다. 제도운용의 차별성 확보를 위해서는 최신규제동향에 대한 폭넓은 이해와 사례중심 응용사례에 대한 분석이 뒷받침되어야 한다. 업계 의견 수렴과 전문가집단 자문결과의 반영은 정책의 합리적 조정 기회와 유용한 성공

사례 벤치마킹의 기회를 제공한다.

넷째, 기소·중징계와 같이 힘의 논리를 앞세운 개입은 지양되고, 복원적·회복적(restorative) 접근을 지향하여야 한다. 사후 강력한 제재를 가하는 ‘겁을 주는’ 엄벌적 규제보다는, 의무 인증제의 시행과 같은 예방진단체계가 구축되어 업계의 준수능력을 확보해 주는 것이 규제의 순응도를 향상시킬 수 있는 환경을 제공한다. 규제 시스템이 원활하게 작동되기 위해서는 피규제 집단과의 긴장관계보다는 협력관계에 기초한 우호적인 파트너십이 필요하다.

다섯째, 낮은 단계의 ‘파울 플레이’(위반행위)라도 개선의지가 없거나 고의성이 다분할 시, 법과 원칙에 따른 엄중한 조기제재가 책임성 확보 차원에서 중요하다. 반복적 위반행위가 아니라도 공공복리를 위해 필요 시(가격담합·시장분할 등 카르텔 행위) 과징금 부과, 매니지먼트진 사퇴명령과 같은 강력한 메시지를 전달할 수 있는 충격요법이 유용하다. 한편, 자발적인 규제준수 노력 중 귀감이 되는 모범·혁신 사례는 공유되고 표창되어야 한다.

여섯째, 규제기관은 피규제자의 올바른 결정을 유도하기 위해 체크리스트화된 의무 준수사항 지침을 제공해야 하며 구체적인 사례가 첨부되어 손쉬운 이해를 도모해야 한다. 정형화 된 가이드라인이 모든 문제와 상황을 다룰 수는 없겠으나, 규제담당 공무원들의 정당한 법적권리와 한계, 그리고 피규제자의 의무와 책임은 간결·명확히 요약되어 충분한 편의를 제공해야 한다. 또한 규제성과의 평가는 단순 적발·건수 위주의 측정이 아닌, 산출 가능한 객관적 평가 틀을 통해 실효성이 정량적으로 파악되어야 한다. 규제 품질평가의 파악은 규제도구(tool) 각각의 특정 리스크별 효과성과 같은 실증적 근거를 토대로 측정되어야 한다.

## V. 결론 및 시사점

이상에서 살펴본 민간경비 스마트규제의 기본원칙(the smart regulatory principle)과 호주의 제도정비 사례가 국내에 시사하는 바를 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 규제 접근방식은 선택적이기보다는 통합적이어야 하며, 제대로 관리되지 않는 ‘회색 사각지대’(unregulated gray area)의 단계적 해소를 목표로 해야 한다. 규제범위의 설정은 중요도와 시급성의 관점에서 충분히 포괄적이어야 하며(예: 민간조사업, 자문업, 방

범장비 제조판매업), 특정업종이나 개별사안 등에 매몰된 좁은 개념의 규제는 지양되어야 한다(조성구·이주락, 2011). 균형성 확보의 필요는 크게 두 가지 측면에서 접근해 볼 수 있는데, 제도전반의 불균형상태와 모순을 초래하여 중장기적으로 후속규제, 개정, 특별법안과 같은 밸런스 패치를 요함이 1차 이유이며, 이러한 추가적 수정·보완이 중복된 규제와 혼란을 초래함이 그 2차적 이유이다. 따라서, 규제정책은 예측 가능성과 지속성을 보장해야 한다.

둘째, 일련의 교육훈련 자격인증·검정 절차(기획, 실시, 평가, 관리)는 호주의 사례와 같이 민간이 아닌 국가주도로 추진되어 영구적 제도화가 이루어져야 한다. 일원화되고 국가직무능력표준에 기반한 표준자격등급제(예: 1-5 레벨 AQF 자격체계)가 확립되어, 종사자들이 경력을 계획하고 경력목표 성취에 필요한 전문성·역량을 신장할 수 있는 환경이 조성되어야 한다. 미국의 경우 국내 '산업보안관리사' 민간자격에 해당하는 CPP(Certified Protection Professional) 공인보안전문가 자격증의 권위와 공신력이 높은 것이 주지의 사실이다. 하지만 정부산하 협회·여타 민간단체 발급 전문자격보다는 국가인증자격에 대한 신뢰성과 가치를 상대적으로 더욱 인정하고 신뢰하는 국내의 보편적 정서를 감안한다면, 호주의 국가주도형 공인자격제도의 운영 노하우 활용방안에 대해서도 적극적 접근을 모색해 볼 필요가 있다고 사료된다(조용순, 2014). 호주의 '자격 등급제' 방식을 차용한다면 현행 민간자격의 국가자격 전환이나 연계·승계 문제 또한 순조롭고 합리적으로 풀릴 수 있을 것이다.

셋째, 민간경비산업의 리스크 진단은 모니터링과 프로파일링을 토대로 정량적으로 파악되어야 한다(예: 관리대장(register) 및 개인신상정보진술(PID) 양식의 표준화 및 법적 연계성 강화, 법의학(forensic) 분석, 경비면허 관심 지원(취득)자 측근에 대한 감독 강화, 소속경비원의 이상 징후에 대한 실고용주 측의 적극적인 지도·보고 의무화). 더불어, 위반행위의 정도·횟수에 비례하여 엄중한 페널티가 부여되는 설득력 있는 피라미드형태의 순차적·단계적 제재를 통해 과도한 징계·처벌의 대표적 역작용인 산업의 경쟁력 위축과 고용불안 등의 역작용을 견제해야 한다. 그럼에도, 산업전반의 건전경쟁질서에 혼란을 야기하고 소비자의 선택권을 제약할 우려가 큰 공동담합 행위 등에 대해서는 표준화된 원칙하에 선제적으로 강력 개입할 필요가 있겠으나 '삼진아웃제' 방식의 엄벌적 규제권의 행사에 대해서는 매우 신중한 접근이 요구된다. 한편 우리나라의 경우, '시장 나눠먹기'식의 거래지역 담합에 대한 제재조치가 시정명령과 과징금 부과와 같은 '숨방망이' 처분에 그쳐 보다 강력한 제재에 대한



목소리가 커지고 있는데, 이와 병행한 수치형 내지는 명예형에 해당하는 제재의 부과 규제순응 유인을 제공할 수 있을 것이다.

넷째, 민간경비 관련 규제영향평가와 정책합리화에 대한 정보의 종합적 수집·분석·진단·배포는 독립적인 전담연구기구를 통해 이루어져야 한다(이성기·김학경, 2012). 확보된 전문연구인력·위원들은 객관적이고 설득력 있는 자료를 토대로, 위험 인식이 과장된 확대해석 정보나 규제의 지속적인 방향성에 부정적 영향을 발생시킬 수 있는 급진적인 시책에 개입하여 필터링해주는 역할을 수행해야 한다(특히, 사건 사고 발생 직후). 신진규칙의 실현과 유지를 위해, 축적자료는 관련 유관기관, 전문가 집단, 시민단체와 유기적으로 공유되어야 하며(예: 공동 정기포럼, 정책 워크숍, 이해당사자 토론회, 혁신 우수사례 발표·표창식, 산학 사전·사후 평가연구, 민관 파트너십 강화 프로그램), 관련 법안이나 규제안은 보다 많은 대중이 이해하고 피드백을 전달 받기 위해 별도의 요약 보조자료가 제공되는 것이 바람직 하다(예: 시행규칙 개정안 입법예고, 조문별 개정이유서, 입법평가). 국내의 경우, 민간경비분야 전담국책기관의 부재와 전문 민간연구기관의 절대적 부족은 무엇보다 개선이 필요한 부분으로, 선진국 수준의 제도의 도약과 정책개발의 활성화를 위해서는 분명 적정수준의 투자와 전략적 지원, 그리고 전문연구인력의 체계적 양성이 절실하다.

이상 본고에서는, 호주 민간경비산업의 규제동향을 고찰하고, 스마트 레귤레이션이 제시하고 있는 모범규준의 전제요건을 토대로 규제의 바람직한 방향성 설정에 대한 시사점을 제시하고자 하였다. 본 연구는 호주의 사례를 중심으로 논의를 전개 하였으므로, 국내 경비업법 규정과의 직접적 대조·분석 같은 비교론적인 관점에서 한계를 지니나, 호주의 규제 경험 및 방식의 제공과 같은 보다 전체론(holism)적인 측면에서 유용한 시각을 제공할 수 있다고 본다. 마지막으로, 호주·미국·영국·캐나다를 비롯한 민간경비의 규제논의를 이끌고 있는 서구선진국들은 연방제를 채택하고 있고, 법제도·정치체계·시민조직문화·현안 등이 차이가 있으므로, 현행 연구에서 충분히 반영치 못한 종합적인 한국형 규제모델에 대한 제시는 보완을 거쳐 후속 연구를 통해 도출하는 것이 바람직할 것으로 사료된다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 이성기·김학경 (2012a). 영국의 민간경비 의무적 자격증 및 인증계약자 제도에 관한 연구, 한국경호경비학회지, 30, 85-115.
- 이성기·김학경 (2012b). 미국의 민간경비 자격 및 교육훈련 제도에 관한 연구, 한국경호경비학회지, 33, 197-228.
- 이성용 (2007). 독일 민간경비의 발전과 Police Private Partnership, 치안정책연구, 20, 160-192.
- 이상원 (2004). 호주의 민간경비 교육훈련과 자격제도에 관한 연구, 한국경호경비학회지, 7, 367-391.
- 이준호 (2009). 영국의 규제개혁 동향: 규제개혁 보고서를 중심으로, (최신)외국법제정보, 64-109.
- 안황권 (2013). 1970년대의 민간경비연구, 융합보안논문지, 13(2), 15-24.
- 박동균·김태민 (2014). 영국 민간경비산업의 특징 및 시사점, 한국민간경비학회보, 13(2), 56-80.
- 박수현·김태민 (2013). 호주와 한국의 경비원 교육훈련제도 비교 연구, 한국민간경비학회보, 12(3), 22-47.
- 조성구·이주락 (2011). 민간조사학과 개설의 필요성과 성장방향에 대한 질적 연구, 한국경호경비학회지, 28, 181-205.
- 조용순 (2014). 산업보안관리사 자격제도 발전 방안에 대한 고찰, 한국경호경비학회지, 40, 175-207.
- 최선우 (2012). 영국탐정제도의 고찰과 시사점, 대한민간조사연구학회보, 1, 1-17.
- 최선우 (2014). 영국 민간경비산업의 제도적 정비와 민간조사에 관한 연구, 한국공안행정학회보, 23(2), 242-264.

### 2. 국외문헌

- Australian Security Industry Association.(2016a). *Research and statistics*. Retrieved from <http://www.asial.com.au/resources/research-and-statistics>
- Australian Security Industry Association.(2016b). *Resources*. Retrieved from <http://www.asial.com.au/resources/resources>
- Council of Australian Governments.(2008). *Regulation of the private security industry*. Canberra,

- Australian Capital Territory: Author.
- Cunningham, W., Strauchs, J., Van Meter, C.(1990). *The ballcrest report II: Private security trends 1970-2000*. Boston: Butterworth.
- Dixon, N.(2000). *Queensland Mental Health Bill 2000: The new regime for tribunal and court review*. Brisbane: Queensland Parliamentary Library.
- Johnston, L.(1992). *The Rebirth of Private Policing*, Routledge Publications, London.
- Legislation Review Committee.(2006). *Legislation Review Digest No. 7*. Sydney: New South Wales Parliament.
- McKeith, S.(2016, February 13). Sydney lockout laws have had a ‘massive effect’ on community, jobs. *The Huffington Post*. Retrieved from [http://www.huffingtonpost.com.au/2016/02/13/lockout\\_0\\_n\\_9206214.html](http://www.huffingtonpost.com.au/2016/02/13/lockout_0_n_9206214.html)
- Mutch, S.(1993). *Security protection industry report 1993*. Sydney: Parliament House.
- National Competition Policy Review.(2002). *Review of the Northern Territory private security Act and Regulations*. Northern Territory: National Competition Policy.
- Office of Fair Trading.(2016). *Apply for a security equipment installer licence*. Retrieved from <http://www.qld.gov.au/law/fair-trading/>
- Prenzler, T., & Sarre, R.(2008a). Protective security in Australia: Scandal, media images and reform. *Journal of Policing, Intelligence and Counter-Terrorism*, 3(2), 23-37.
- Prenzler, T., & Sarre, R.(2008b). Developing a risk profile and model regulatory system for the security industry. *Security Journal*, 21(4), 264-277.
- Prenzler, T., & Sarre, R.(2013). Smart regulation for the security industry. In T. Prenzler (Ed.), *Professional practice in crime prevention and security management* (pp. 175-191). Brisbane: Australian Academic Press.
- Prenzler, T., & Sarre, R.(2014). Regulation. In M. Gill (Ed.), *Handbook of security* (pp. 857-878). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Rees, A.(1984). *Private security in Australia*. Australian Institute of Criminology, Canberra.
- Rollings, K.(2008). *Counting the costs of crime in Australia: a 2005 update*. Research and Public Policy Series, no. 91, Canberra: Australian Institute of Criminology.
- Sarre, R., & Prenzler, T.(2011). *Private security and public interest: Exploring private security trends and directions for reform in the new era of plural policing*. Sydney: Australian Security Industry Association Limited.
- Small Arms Survey.(2011). *Small arms survey 2011: States of security*.
- The United Nations Office on Drugs and Crime.(2014). *State Regulation Concerning Civilian Private Security Services and their Contribution to Crime Prevention and Community Safety*. Vienna: United

Nations Office on Drugs and Crime.

van Dijk, J.(2008). *The world of crime*. Los Angeles: Sage Publications.

Victoria Police.(2014). *Mutual recognition of interstate security licences*. Retrieved from

[http://www.police.vic.gov.au/content.asp?Document\\_ID=22834](http://www.police.vic.gov.au/content.asp?Document_ID=22834)

Western Australia Police.(2014). *Suitability Reference Form*. Retrieved from

<http://www.police.wa.gov.au/LinkClick.aspx?fileticket=GEXm6FTu3/M=&tabid=1093>

### 3. 기타

공정거래 위원회 (2014). 2대 기계 경비 사업자 지역 나눠먹기 담합 적발·제재, [On-line]

[http://ftc.go.kr/news/policy/competeView.jsp?news\\_no=2340&news\\_div\\_cd=3](http://ftc.go.kr/news/policy/competeView.jsp?news_no=2340&news_div_cd=3)

경남도민신문 (2014). 시민들의 안전과 행복을 위해 경찰력의 조속한 증원 필요, [On-line]

<http://www.gndomin.com/news/articleView.html?idxno=64885>

경찰청 (2016). 사이버경찰청 통계자료실, [On-line]

<http://www.police.go.kr/portal/main/contents.do?menuNo=200189>

통계청 (2015a). 경찰 인력 현황, [On-line]

[http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1605](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1605)

통계청 (2015b). 경찰통계자료, [On-line]

<http://www.police.go.kr/portal/main/contents.do?menuNo=200191>

연합뉴스 (2013). 경찰관 1인당 담당인구 최다뽐는 용인 서부서, [On-line]

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0006491263>

정보통신기술진흥센터 (2015). ICT Brief, [On-line]

[http://webzine.iitp.kr/down/brief/ICT\\_Brief\\_2015\\_21.pdf](http://webzine.iitp.kr/down/brief/ICT_Brief_2015_21.pdf)

【Abstract】

## Australian Case Study in Regulatory Techniques to the Security Industry Reform and Policy Implications

Kim, Dae-Woon\*

The security providers industry, often referred to as an industry with unconfined growth ceiling, has entered a remarkable mass-growth phase since the 1980. In the modern era, private-sector security increasingly cover functions relating to general security awareness (including counter-terrorism) in partnership with State bodies, and the scale of operations continue to accelerate, relative to the expanding roles. In the era of pluralisation of policing, there has been widening efforts pursued to develop a range of regulatory strategies internationally in order to manage such growth and development.

To date, in South Korea, a diverse set of industry review studies have been conducted. However, the analyses have been conventionally confined to North America, Britain, Germany and Japan, while developments in other world regions remain unassessed. This article is intended to inform the drivers and determinants of regulatory reforms in Australia, and examine the effectiveness of the main pillars of licensing innovations. Over the past decades, the Australian regime has undergone a wave of reforms in response to emerging issues, and in recognition of the industry as a 'public good' due to underpopulation density and the resulting security challenges.

The focus of review in this study was on providing a detailed review of the regulatory approach taken by Australia that has expanded police-private security co-operation since the 1980s. The emphasis was on examining the core pillars of risk management strategies and oversight practices progressed to date and evaluating areas of possible improvement in regulation relative to South Korea. Overall, this study has identified three key features of Australian regime: ① close checks on questionable close associates (including fingerprinting),

---

\* University

② power of inspection and seizure without search warrant, ③ the ‘three strikes’ scheme.

The rise of the private security presence in day-to-day policing operations means that industry warrant some intervening government-sponsored initiative. The overall lessons learnt from the Australian case was taken into account in determining the following checks and balances that would provide the ideal setting for the best-practice arrangement: ① regulatory measure should be evaluated against a set of well-defined indicators, such as the merits of different enforcement tools for each given risk, ② information about regulatory impacts should be analysed by a specialist research institute, ③ regulators should be innovative in applying a range of strategies available to them by employing a mixture of compliance promotional strategies, and adjust the mix as required.

**Keywords :** Australian security industry; security personnel qualification, risk management, proactive oversight, regulatory-mix strategies