

## 현행 「경비업법」상 경비개념과 경비업무 해석의 한계 및 민간보안산업 관련 입법의 제·개정 방향

최은하\* · 김나리\*\* · 유영재\*\*\*

### 〈요약〉

경비업법은 1976년 「용역경비업법」으로 제정된 이래 수많은 일부개정작업이 이루어져 왔다. 이러한 개정작업의 주된 내용은 기존의 용역경비업의 경비업무를 기초로 신변보호 업무나 특수경비와 같은 경비업무의 추가, 경비업자 또는 경비원의 책임 강화 및 경비업의 체계적 관리를 다루는 규정이 그 대부분을 이루고 있다.

그러나 이와 같은 법률개정의 흐름에는 ‘경비’ 개념에 대한 본질적 문제가 양날의 칼처럼 직결되어 있음을 직시할 필요가 있다.

왜냐하면 일면, 현행 「경비업법」은 기존의 시설·인력경비 즉, Guard duty 중심의 경비 서비스로 제2조의 경비업무를 근간으로 하여 경비업의 허가와 그 체계적 관리를 대상으로 하는 형식적 경비업을 규정하고 있음에 비해, 또 다른 관점에서 경비업은 보안(security)산업의 일종으로 현대의 위험사회에서 다원화된 보안요구를 실현하고, 실질적 경비업의 기능을 육성과 발전의 대상으로 하는 적극적 경영 개념에 기초하고 있기 때문이다.

본 연구에서는 민간보안서비스 제공의 관점에서 「경비업법」상의 경비 및 경비업무의 해석에 대한 한계를 지적하고, 「민간보안산업법」으로서 「경비업법」의 일반 법규성과 특별법으로서 민간보안서비스 관련 법률의 제·개정 작업을 재조명하였다. 또한 바람직한 입법의 제·개정방향을 제시함으로써 ‘국민보안’의 시대에 걸맞는 입법과 노력이 필요하다는 결론을 도출하였다.

**주제어** : 경비의 개념, 경비업무, 형식적 경비업무, 실질적 경비업무, 민간보안산업

\* 제주국제대학교 경찰행정학과 교수 (channa21@daum.net)

\*\* 동국대학교 경찰행정학과 박사과정 수료

\*\*\* 중원대학교 경찰행정학과 교수

목 차
I. 서 론
II. 경비업무와 경비의 개념
III. 「경비업법」과 「민간보안산업법」(안)
IV. 민간보안산업 관련 입법의 제·개정 방향
V. 결 론

## I. 서 론

(1) 「경비업법」은 1976년 12월, 19개 조문의 「용역경비업법」으로 제정된 이래 2001년, 1회의 전부개정을 비롯하여 수많은 일부개정작업이 이루어져 왔으며, 그 조문도 2016년 1월 기준으로 31개로 확대되었다.<sup>1)</sup>

이와 같이 결코 적다고 볼 수 없는 개정작업의 주된 내용은 기존의 용역경비업의 경비업무를 기초로 신변보호업무나 특수경비와 같은 경비업무의 추가, 경비업자 또는 경비원의 책임 강화 및 경비업의 체계적 관리를 다루는 규정이 그 대부분을 이루고 있다.

물론 앞으로도, 어떠한 측면에서건 경비업의 건전한 운용에 이바지하기 위하여 이러한 성격의 개정작업은 더 계속될 것으로 보인다. 흔히 인용되고 있는 민간조사업이나 교통유도경비 등과 같은 새로운 경비업무의 신설 가능성도 이와 같은 개정작업의 요청과 무관하지 않다.

그러나 이와 같은 법률개정의 흐름에는 ‘경비’ 개념에 대한 본질적 문제가 양날의 칼처럼 직결되어 있음을 직시할 필요가 있다.

1) 「경비업법」의 개정연혁에 관하여는 각주 4)이하 참조.

왜냐하면 일면, 현행 「경비업법」은 기존의 시설·인력경비 즉, Guard duty 중심의 경비서비스로<sup>2)</sup> 제2조의 경비업무를 근간으로 하여 경비업의 허가와 그 체계적 관리를 대상으로 하는 형식적 경비업을 규정하고 있음에 비해, 또 다른 관점에서 경비업은 보안(security)산업<sup>3)</sup>의 일종으로 현대의 위험사회에서 다원화된 보안욕구를 실현하고, 실질적 경비업의 기능을 육성과 발전의 대상으로 하는 적극적 경영 개념에 기초하고 있기 때문이다.

(2) 그럼에도 이러한 양 관점의 근거로 경비업무의 한계를 결정짓는 경비개념과, 그를 중심으로 한 경비업 그리고 보안산업의 관점에서 바라 본 「경비업법」 개정의 법적 근거와 논증은 분명하지 않다.

이에 따라 본 연구에서는 민간보안서비스<sup>4)</sup> 제공의 관점에서 1) 협의·광의의 경비개념과 그에 따른 경비업무의 유형적 특성을 역사적, 개념적으로 재검토하고, 2) 경비업무의 사법적 성격(도급)과 경비업무의 건전성에 따른 체계적 관리의 모순적 성격을 지적하였다. 또한 3) 경비업무의 법적 해석의 한계 및 「경비업법」의 「민간보안산업법」(안)으로서 일반 법규성을 검토하고 특별법과의 관계를 재조명함으로써 민간보안서비스를 기초로 하는, 보다 실질적인 내용의 선진화된 경비업 내지 민간보안산업을 육성·발전시킬 수 있는 기반을 마련해 보고자 하였다.

2) 법제처의 영문법률번역을 보면 이러한 문제가 쉽게 나타난다. 「경비업법」은 ‘SECURITY SERVICES INDUSTRY ACT’로, 경비업은 ‘security business’로 번역하고 있으며, 「대통령 등의 경호에 관한 법률」(이하 「대통령경호법」)도 ‘PRESIDENTIAL SECURITY ACT’라고 번역하고 있다. 동 법에서 ‘경호’의 정의도 ‘security service’이다. 경찰관 직무집행법 제2조(직무의 범위)에서는 3. ‘경비, 주요 인사(人士) 경호’를 3. ‘Performing guard duties, guard of important persons’로, 경찰법 제3조(국가경찰의 임무)에서는 3. ‘경비·요인경호’를 3. ‘Performance of guard duty, security escort of very important persons’라고 번역하고 있다.

3) 본 논문의 각주 32) 민간경비산업 영역분야 참조; 미국 보안산업의 분야는 기능별로 볼 때 크게 1. 특정시설 및 공간의 경비 2. 조사 및 적발 3. 출입통제 및 전자감시 4. 현금 및 귀중품수송 5. 군중통제 6. 경호 7. 특수견에 의한 순찰 및 탐지 8. 보안관련 기기 및 제품의 생산과 유통 9. 지적재산권 보호 10. 위험관리 및 BCP(Business Continuity Planning)업무 11. 정보 분석 및 처리 12. 컴퓨터관련 보안 13. System Integration(SI) 14. Security Consulting 등으로 분류할 수 있다(이창무, 2006: 274).

4) 본 논문 II. 2. (3) 참조.

## II. 경비업무와 경비의 개념

### 1. 형식적 경비업으로서 경비업무

(1) 「경비업법」 제1조의 목적규정에서는 「경비업의 육성 및 발전과 그 체계적 관리에 관하여 필요한 사항을 정함으로써」 「경비업법」의 목적을 정하고, 동 법 제2조 제1호에서는 「“경비업”이라 함은 경비업무의 전부 또는 일부를 도급받아 행하는 영업」을 말한다고 하여 경비업을 정의하고 있다. 그러나 경비업무의 구체적 내용은 도급에 일임하고 있다.

그런데 현행 「경비업법」은 경비업무의 유형을 5가지 즉, 가. 시설경비업무 나. 호송경비업무 다. 신변보호업무 라. 기계경비업무 마. 특수경비업무를 제한적으로 열거하고 있다는 특징을 가진다. 이와 같이 「경비업법」에 경비업무의 유형으로 규정된 경비업무를 행하는 경비업은 이를 형식적 의미의 경비업(협의의 경비업 또는 전통적 의미의 경비업)이라고 할 수 있다.

입법개정형식의 관점에서는 현행법의 이러한 경비업무의 내용에 관한 제한적, 열거적인 개념정의의 방식은 새로운 유형의 경비업무가 출현할 때마다 법률을 개정하여야 한다는 것이므로 결국 다양한 종류의 경비사업 만큼 법률을 개정해야 한다는 점이 단점으로 지적될 수 있다.

그런데 형식적 경비업은 그 유형이 이미 확정적으로 법률에 규정이 되어있으므로 「경비업법」 해석의 초점은 당연히 현행 경비업의 운영에서 발생하게 될 경비업자 내지 경비원의 자격, 책임의 문제를 비롯한 그 체계적 관리에 중점이 맞추질 수밖에 없다. 현행 「경비업법」의 연구에 관한 대다수의 문헌이 여기에 해당한다.

(2) 「경비업법」상 경비업무가 경비업무의 내용에 관한 자유로운 도급계약의 형식을 기초로 하고 있다고 하면서도 경비업무의 유형을 5개로 제한하여 열거하는 것은 그 자체가 모순적인 입법기술이다.

예를 들어 경비업법 제2조 제1호 나. 목이 규정하는 호송경비업무는 운반 중에 있는 현금·유가증권·귀금속·상품 그 밖의 물건을 호송하는 경우를 말한다. 따라서 사람을 호송하는 경우는 물건의 호송이 아니며, 또한 의뢰인의 신변을 보호하는 것이 아니므로 호송경비업무인가 신변보호업무인지 분명하지 않다. 물론, 사람의 호송

에 관한 일반적인 어법상의 의미로 이해한다면 호송경비가 더 적합하나 현행법상으로 이를 구태여 분류한다면 제2조 제1호 다. 목의 신변보호업무에 가깝다고 볼 수 있다.

또한 「경비업법」 제2조 제1호는 경비의 내용으로 주로 도난·화재 기타 혼잡 등으로 인한 위험발생을 방지하는 업무를 규정하고 있는 바, 도급자가 경비업무의 내용으로 이 이외에 다른 업무를 포함하여 도급한다고 하면 이를 경비업의 개념에서 배제할 것인가의 문제도 있다.<sup>5)</sup>

따라서 현행 「경비업법」 제2조가 경비업무의 유형을 분류하면서 어떻게 경비의 개념을 정의하고 있는 지를 검토하여야 한다.

왜냐하면 「경비업법」 제2조의 경비업무에서 추론할 수 있는 ‘도난·화재 등 위험발생을 방지하는 행위’는 일반적으로 경비의 내용으로 볼 수 있겠으나 제2조에서 경비행위는 경비업무의 유형마다 다르게 규정되고 있기 때문이다.

- 가. 시설경비업무 : 도난·화재 그 밖의 혼잡<sup>6)</sup> 등으로 인한 위험발생을 방지하는 업무
- 나. 호송경비업무 : 도난·화재 등 위험발생을 방지하는 업무
- 다. 신변보호업무 : 사람의 생명이나 신체에 대한 위협의 발생을 방지하고 그 신변을 보호하는 업무
- 라. 기계경비업무 : 도난·화재 등 위험발생을 방지하는 업무

5) “신변보호업무의 경우 경비대상자가 시설경비업무를 겸하게 되면 업무의 총돌로 인하여 신변보호업무 외에 경비원을 종사하게 되는 결과가 된다.” (이중환·이민형, 2011: 80); 송수복(2014: 269)에 따르면 ‘물건의 훼손’과 같은 경우에 호송경비의 개념에 대한 문제가 있을 수 있음을 지적하였다.

6) ‘혼잡경비’라는 것은 기념행사, 경기대회, 행사 등으로 모인 군중에 의하여 발생하는 자연적, 인위적 혼란상태를 방지하는 경비작용으로써 행사(장)경비라고도 한다. 「경비업법」상 교통유도경비의 법적 근거가 된다. 따라서 현행법상 교통유도경비는 법률이 아닌 시행법령의 문제이다(김태환, 2010: 31; 안황권·김일곤, 2010: 43-63, 54; 이상원·이승철, 2010: 154 이하 참조).

참고로 일본의 「경비업법」 제2조 제2항에서는 혼잡경비업무를 「사람 또는 차량이 혼잡한 장소 또는 이러한 통행에 위험이 있는 장소에 있어서의 부상 등의 사고의 발생을 경계하고 방지하는 업무」라고 규정하고 있으나, 우리나라 「경비업법 시행령」 제30조에서는 「지방경찰청장은 행사장 그밖에 많은 사람이 모이는 시설 또는 장소에서 혼잡 등으로 인한 위험의 발생을 방지하기 위하여 법 제2조제3호의 규정에 의한 경비원에 의한 경비가 필요하다고 인정되는 때에는 행사개최일 전에 당해 행사의 주최자에게 경비원에 의한 경비를 실시하거나 부득이한 사유로 그것을 실시할 수 없는 경우에는 행사개최 24시간 전까지 지방경찰청장에게 그 사실을 통지하여 줄 것을 요청할 수 있다.»라고 하여 혼잡경비업무의 가능성을 열어두고 있다.

마. 특수경비업무 : 공항(항공기를 포함한다) 등 대통령령이 정하는 국가중요시설 (이하 “국가중요시설”이라 한다)의 경비 및 도난·화재 그 밖의 위험발생을 방지하는 업무

우선 나타나는 「경비업법」 제2조에 규정된 경비내용의 문제점은 마. 목의 특수경비업무와의 관계이다. 왜냐하면 위의 경비업무의 내용으로 미루어 경비행위를 추론해 본다면 가. 나. 다. 라.의 항목에서는 경비행위가 도난·화재 등 위험발생을 방지하는 업무에 대한 것으로 규정이 되어 있음에도 마. 항목에서는 경비 및 도난·화재 그 밖의 위험발생을 방지하는 업무에 대한 것으로 규정하고 있어 마. 항목의 이러한 문언내용만 보아서는 경비 및 도난·화재 등 위험발생을 방지하는 업무가 서로 다른 내용일 수밖에 없기 때문이다.

그러나 「경비업법」상 경비행위의 개념 내지 내용이 어찌 규정이 되었던 이와 같은 형식적 경비업을 구성하는 행위는 시설·운송경비 등의 단순 용역경비 즉, Guard duty 서비스로서의 개념이 그 중심을 이루고 있다는 점이다.

## 2. 경비개념의 변화

### 1) 용역경비와 기타 경비

주지하다시피 1976.12.31., 시설·호송경비업의 허가사항으로 시작된 용역경비업<sup>7)</sup>은 제5차 개정(1995.12.30.)<sup>8)</sup>에 신변보호업무를 추가하고, 제7차 개정(1999. 3.31.)<sup>9)</sup>에서는 「경비업법」으로 법령을 변경하였으며, 제8차 개정(2001. 4. 7.)<sup>10)</sup>에서는 특수

7) 시행 [1977.4.1.] [법률 제2946호, 1976.12.31., 제정]. 제정 이유는 산업시설·공공시설·사무소 등 기타 경비를 요하는 시설물의 경비업을 할 수 있도록 용역경비업에 관한 사항을 정하여 용역경비업의 실시에 적정을 기하려는 것으로 ① 용역경비업은 법인만이 할 수 있도록 하고, ② 용역경비업을 경영하고자 하는 자는 서울특별시장·부산시장 또는 도지사의 허가를 받도록 하였으며, ③ 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자와 금치산자 및 한정치산자, 금고이상의 형을 받은 자 등은 용역경비업 법인의 임원이 될 수 없도록 하였다. ④ 경비원은 근무 중 복장과 장구를 착용하도록 하였고, ⑤ 용역경비업의 건전한 발전을 위하여 용역경비협회를 설립하도록 하였다.

8) [시행 1996.7.1.] [법률 제5124호, 1995.12.30., 일부개정]에서는 사실경비업을 용역경비업의 한 분야로 흡수하고, 경비원의 자질향상을 도모하기 위하여 경비원의 지도·감독 및 교육을 전담하는 경비지도사제도를 신설하며, 용역경비업을 건전하게 육성하기 위하여 현행법에 나타난 일부 미비점을 보완하였다. 이에 개인의 신변을 보호하고 위해발생을 방지하는 신변보호업무를 용역경비업의 한 분야로 추가하였다.

9) [시행 1999.10.1.] [법률 제5940호, 1999.3.31., 일부개정].

경비업무를 추가하여 경비업무가 총 5개 업종으로 확대되었다.<sup>11)</sup>

그런데 이러한 역사적 입법과정에서 경비업무 해석의 한계에 관한 주요한 점 2가지가 도출될 수 있다. 첫째로, 입법자는 제정당시 「용역경비업법」 제2조에서 다음과 같이 2가지의 경비업무의 유형만을 인정하고 있다는 점이다.

- 「1. 국가중요시설·산업시설·공공시설·사무소·홍행장·주택·창고·주거장·행사장·유원지·항공기·선박·거량 기타 경비를 요하는 시설 및 장소에서의 도난·화재 기타 혼잡 등으로 인한 위해발생을 방지하는 업무. 다만, 「항만운송사업법」에 의한 선박경비업무는 제외한다.
2. 운반 중에 있는 현금·유가증권·귀금속·상품 기타 물건의 도난·화재 등 위해발생을 방지하는 업무」

즉, 이러한 입법규정에서는 경비의 개념이 시설경비, 지역·행사장경비, 운송경비 등 물적 안전을 위한 용역경비라는 점에 고정되어 있다. 따라서 나중에 추가된 신변보호업무를 제외한다면, 기계경비와 특수경비는 크게 보아 시설경비로 볼 수 있기 때문에 현행 「경비업법」의 경비업무에 대한 이와 같은 입법자의 물적 안전을 위한 용역경비적 관점은 오늘날에도 유지되고 있는 것으로 보인다.

예를 들어 [시행 1996.7.1.] [법률 제5124호, 1995.12.30., 일부개정된 「경비업법」의 제·개정사유를 보면 “시설경비업을 용역경비업의 한 분야로 흡수하고, 경비원의 자질향상을 도모하기 위하여 경비원의 지도·감독 및 교육을 전담하는 경비지도사 제도를 신설하며, 용역경비업을 건전하게 육성하기 위하여 현행법에 나타난 일부 미비점을 보완하려는 것”이라고 설명하는 데에서 이를 쉽게 알 수 있다.

둘째로, 현행 「경비업법」의 적용대상이 되는 경비업의 유형은 처음부터 경비의 개념이나 본질에 관한 정의에 따라 그 범위가 설정된 것이 아니라, 시대적 상황이나 환경에 따라 역사적 요청에 의하여 그 업무범위가 하나씩 추가되었다는 점이다.

10) [시행 2001.7.8.] [법률 제6467호, 2001.4.7., 전부개정]에서는 국가중요시설에 대한 효율적인 경비체계의 구축을 위하여 경비업의 종류에 특수경비업무를 추가하고, 기계경비산업이 급속히 발전함에 따라 기계경비업무의 신고제를 허가제로 변경하였다.

11) 가장 최근의 개정은 [시행 2016.1.26.] [법률 제13814호, 2016.1.26., 일부개정]이다. 동 일부개정에서는 누구든지 경비원으로 채용되기 전에도 개인적으로 일반경비원 신입교육을 받을 수 있도록 하고, 대통령령으로 정하는 바에 따라 일반경비원을 신입교육의 대상에서 제외할 수 있도록 하였다.

따라서 이와 같은 역사적 입법과정을 고려한다면 현행 「경비업법」상 경비업무의 범위에 대한 일반해석론으로 「경비업법」 제2조의 5가지의 경비업무 이외에 6. 기타 경비업무를 상정한 다음, 대상 경비업을 실질적으로 확대하여 경비업무의 유형을 새로 도출해 내는 방법은 현행 「경비업법」의 해석론으로는 한계가 있다.

## 2) 경비와 경호

Guard duty는 범죄로부터 물적 시설에 대한 보호서비스 이외에 경비서비스 대상이 신변보호로서 인적 안전경비인 경우를 포함한다. 후자를 특히 강조할 때에는 이를 경호라고 한다.

그런데 경호대상자의 생명 또는 재산을 완전하게 보호하기 위해서는 직접적인 신변보호 뿐만이 아니라 시설 및 지역을 경계·순찰·방비하는 활동도 포함되므로 경호의 물적 경계는 경비와 겹치게 된다.

예를 들어 「대통령경호법」<sup>12)</sup> 제2조 제1호에서는 “경호”란 경호 대상자의 생명과 재산을 보호하기 위하여 신체에 가하여지는 위해를 방지하거나 제거하고, 특정 지역을 경계·순찰 및 방비하는 등의 모든 안전 활동을 말한다<sup>13)</sup>고 한다.

따라서 경호와 경비는 협의의 의미에서는 그 주된 서비스의 목적으로 구분이 가능하나 광의로는 위협발생을 방지한다는 측면에서 양자는 관점의 차이에 불과하다.

## 3) 보안과 안전

일반적으로 ‘안전’하다는 것은 위험이 생기거나 사고가 날 염려가 없거나 그러한 상태를 말한다. 그 중에서 특히 범죄로부터 생명, 신체, 재산을 보호하고 사회의 안녕과 질서를 지키는 제반활동을 강조할 때 ‘보안’(security)이라고 하며, 인위성이 개입되지 않는 재해로부터 위험을 방지하는 경우를 (협의의) 안전(Safety)이라고 할 수 있다.

그런데 우리나라의 경우, ‘보안’의 의미는 그동안 국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제하는 「국가보안법」, 국가안전보장의 보안업무를 관할하는 「국가

12) 법제처에는 「대통령 등의 경호에 관한 법률」의 약칭을 「대통령경호법」이라고 하고 있으나 정확히는 「대통령등 경호법」이라고 하여야 옳다.

13) 김정훈 의원(2010. 4. 7. 대표발의)에 의하면 경호안전을 위해서는 경호대상자의 신변보호 외에도 행사장 안전관리 및 테러예방활동 등의 경호안전 종합대책이 필요하다(의안번호 8114; 강민완, 2008: 6. 이하 참조)



정보원법」 등의 영향으로 인하여 개인의 영역과 관계없는 무거운 개념으로 통용되어 왔다. 그러나 오늘날 ‘보안’이라는 용어는 과거의 의미와는 달리 광범위한 분야에 걸쳐 익숙하게 사용되고 있는 것으로 보인다.

예를 들어 보안과 관련된 현행 법령만 보아도 「항공보안법」은 공항시설, 항행안전시설 및 항공기 내에서의 불법행위를 방지하고 민간항공의 보안을 확보하기 위한 기준·절차 및 의무사항 등을 규정하고 있으며, 특히 「국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률」(「국제선박항만보안법」)은 제2조 제5호에서 “보안사건”이란 「국제항해선박이나 항만시설을 손괴하는 행위 또는 국제항해선박이나 항만시설에 위법하게 폭발물 또는 무기류 등을 반입·은닉하는 행위 등 국제항해선박·항만시설·선박항만연계활동 또는 선박상호활동의 보안을 위협하는 행위 또는 그 행위와 관련된 상황을 말한다.»고 한다.

최근에 「광산보안법」이 「광산안전법」<sup>14)</sup>으로 제명을 변경한 것도 보안과 안전을 입법적으로 분명히 구분한 점에서 주목할 만하다.

따라서 보안의 개념은 국가나 사회 전체의 안전보장 이외에도 범죄로부터 생명, 신체, 재산을 보호하는 것으로 광의로는 보안 관련 개념을 포함한다.<sup>15)</sup>

보안은 공적 보안과 사적 보안으로 구분된다. 그 중에서 사적 보안인 민간보안서비스의 개념은 기본적으로 고객, 고객이 보호를 의뢰한 시설 및 이들의 보안과 관련된 모든 서비스를 의미한다.

그렇다면 경호나 경비 또는 안전보장의 개념도 이제는 민간보안서비스의 통일적인 법적 개념 하에 모습을 갖추는 것이 바람직하다.

다만, 민간보안서비스가 법적 지위를 가지기 위해서는 우선, 현행 「경비업법」에서 경비업무와 「민간보안산업법」(안)과의 입법적 관계를 분명히 하여야 하며, 이를 위해 역사적, 개념적인 「제정 경비업법」의 법적 성격과 그 해석의 한계를 밝히는 것이 순서라고 하겠다.

14) [시행 2017.1.7.] [법률 제13729호, 2016.1.6., 일부개정].

15) 이창무(2011: 77·84)는 ‘융합적, 전체론적(holistic)으로’ 파악될 수 있다는 의미라고 한다.

### III. 「경비업법」과 「민간보안산업법」(안)

#### 1. 「경비업법」 해석의 한계

현행 「경비업법」의 목적은 「경비업의 육성 및 발전」이고 경비업의 「체계적 관리」에 있다(제1조 참조).

그런데 기술한 바와 같이, 제정입법인 「용역경비업법」은 경비업의 필요성과 그 근거에 주목하고 있을 뿐, 경비내용이 자유로운 도급계약을 기본적 근거로 함에도 경비업을 이른바 준경찰력 내지 대안적 경찰력에 준하는 허가사항으로 하여 이를 엄격히 운영하여 왔다. 현행 「경비업법」도 여전히 경비업의 체계적 관리에 중점을 두면서 다양한 경비업무의 내용을 *Guard duty*에 제한하는 이러한 협의의 경비개념을 유지하고 있다고 볼 수 있다.

왜냐하면 「경비업법」상 경비의 내용은 자유로운 도급계약으로 위임하면서 경비업은 법인으로서만 할 수 있기 때문에(경비업법 제3조) 당사 계약자유의 원칙과 충돌이 오지만 경비업의 건전성(공공성)을 부각하여 사적 자치를 제약하고 있기 때문이다.

그러나 경비업법이 원칙적으로 사적 경비업에 공적 제한을 가한다는 것과 건전한 공적 경비업이 기업성을 이유로 사적 자치를 가지는 것은 구별되어야 한다.<sup>16)</sup>

‘경비업의 건전한 운영’은 2001.4.7. 「경비업법」 전부개정 당시에 「용역경비업법」에서 「경비업법」으로 제명이 변경되면서 용역경비업무의 실시에 ‘적정’에 해당하는 표현이 건전성으로 바뀐 것이다.<sup>17)</sup> 그러나 「경비업법」이 경비업의 건전한 운영에 이바지한다는 것은 경비업이 불건전한, 부정적 이미지를 갖고 있는 경우가 많아 이를 바로잡는다는 의미를 함축하고 있고, 또한 건전성이 공공성의 의미와는 반드시 같은 것은 아니므로 이러한 개악적 표현은 시급히 개정되어야 할 부분이다.

하여간 과거, 「용역경비업법」이 「경비업법」으로 바뀐 상황만큼이나 현대의 위험 사회에서 오늘날 다양한 영역에서 요구되는 보안상황에 이러한 협의의 경비개념 규

16) “우리의 「경비업법」 개정결과를 보면 강력한 공공성의 기초 하에 부분적으로 기업성을 일부 반영한 것으로 밖에 해석되지 않는다.”(서진석, 2011: 50).

17) 「용역경비업법」 제1조 (목적) ‘이 법은 용역경비업에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 용역경비업무의 실시에 적정을 기함을 목적으로 한다.’

정으로는 적절하게 대처할 수 없음은 당연하다(이창무, 2010: 214 이하).<sup>18)</sup>

물론, 여기서 경비의 개념을 광의로 해석하는 방법도 불가능한 것은 아니나 현행 경비의 개념으로는 기술한 바와 같은 해석의 한계 외에도 현재로서는 아파트 경비원과 같은 관용적인 어법사용과 경비에 관한 기존의 고정관념을 쉽게 바꾸기는 어려우므로<sup>19)</sup> 「공공주택관리법」<sup>20)</sup>의 경비와 구분하여<sup>21)</sup> 전향적 관점에서라도 법률의 제명을 바꿀 필요가 있다.

경비의 개념도 별도의 개념규정을 두어 보안 대상자의 생명과 재산에 가하여지는 위험발생을 방지하기 위하여 행하여지는 모든 서비스활동으로 그 내용이 바뀌어야 한다.

다만, 문제는 이러한 민간보안산업의 육성, 발전을 위해서는 「경비업법」을 비롯하여 어떠한 입법개정의 방식으로 이를 반영할 것인가 하는 점이다.

## 2. 「경비업법」 개정 및 개정방식

### 1) 「경비업법」 개정방식의 체계성과 일관성

그동안 「경비업법」은 나름대로 수많은 개정작업을 통하여 나름대로 체계적 완결

18) 특히 국내 치안환경이 급변하면서 기존의 ‘경비’용어로는 민간조사와 산업보안, 사이버보안 및 정보보안 등을 비롯, 최근에 나타나는 융합보안의 개념을 설명하기는 힘들다고 하고, 이창무(2010: 217)는 영리나 수익창출을 이유로 민간보안 대신에 민영보안의 개념을 주장하고 있다. 이에 대해 경호학자들은 「경비업법」의 법률제명을 「경호보안산업법」, 「보안산업에 관한 법률」로 개정되기를 희망하고 있다고 한다(김태민·신상민, 2016: 11).

19) 이에 김태민(2013: 139)은 단순노무 종사자들은 ‘경비원’, 전문성 있는 보안업무를 수행하는 사람들은 ‘(업무명)+보안관’으로 사용용어를 개정하자는 견해이다.

20) 공공주택관리법 제32조(안전관리계획 및 교육 등) ① 의무관리대상 공동주택의 관리주체는 해당 공동주택의 시설물로 인한 안전사고를 예방하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 안전관리계획을 수립하고, 이에 따라 시설물별로 안전관리자 및 안전관리책임자를 지정하여 이를 시행하여야 한다. ② 다음 각 호의 사람은 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 공동주택단지의 각종 안전사고의 예방과 방범을 위하여 시장·군수·구청장이 실시하는 방범교육 및 안전교육을 받아야 한다.

1. 경비업무에 종사하는 사람.

제63조(관리주체의 업무 등) ① 관리주체는 다음 각 호의 업무를 수행한다. 이 경우 관리주체는 필요한 범위에서 공동주택의 공용부분을 사용할 수 있다. 1. 공동주택의 공용부분의 유지·보수 및 안전관리 2. 공동주택단지 안의 경비·청소·소독 및 쓰레기 수거.

21) 「갑 주식회사 대표이사인 피고인이 관할 지방경찰청장의 허가를 받지 않고 집합건물 시설경비업을 영위하였다고 하여 「경비업법」 위반으로 기소된 사안에서, 갑 회사가 주택법 제53조 제1항에 의하여 주택관리업등록을 마쳤더라도 이와 별도로 「경비업법」 제4조의 규정에 의한 허가를 받아야 한다.」(대법원 2014.03.27. 선고 2013도11969 판결).

성을 추구하여 왔으나 지금까지 논의한 것처럼 보안업무 내지 보안개념의 관점에서 보는 한, 입법개정의 접근방법에 있어 여전히 체계성과 일관성이 결여되어 있다고 하겠다.

예를 들어, 2009.12. 4. 15. 조진형 의원이 대표발의한 「경비업법 일부개정법률안」(의안번호 1806839) 제2조 제1호에서는 바. 항목으로 「교통유도경비업무: 도로에 접속한 공사현장 및 사람과 차량의 통행에 위험이 있는 장소 또는 도로를 점유하는 행사장에서 부상 등 사고발생을 방지하는 업무」를 추가하고 있지만 동 개정법률안에서는 그 밖의 경비업무에 관해서 침묵하고 있다.

2012.11. 2. 윤재옥 의원이 대표발의한 「경비업법 전부개정법률안」(「민간보안산업에 관한 법률안」(이하 「민간보안산업법안」)(의안번호 2389))은 기존의 독자적인 「민간조사업법안」이 이미 수회 제출되었음에도<sup>22)</sup> 이를 「경비업법 전부개정법률안」으로 흡수하였다.

그리고 다시 2015.11.13. 윤재옥 의원 대표발의로 「민간조사업의 관리에 관한 법률안」(의안번호 17732)이 제출되었다. 동 법안은 2016. 5.29. 임기만료로 폐기되었지만, 현재 2016. 9. 8. 윤재옥 의원 대표발의로 「공인탐정법안」(의안번호 2216)이 제안된 상황이다.

그 밖의 2010년 이후 개정, 발의된 입법안만 보아도 경비업무의 범위나 경비의 개념에 관한 본질적 내용보다는 집단민원현장에서 경비사·경비원의 과도한 개입과, 이들의 자격과 책임 등과 같은 경비업의 운영·기술상의 법적 문제가 주로 개정법률안의 안전내용<sup>23)</sup>이 되고 있다.

22) ○ 「민간조사업에 관한 법률안」(송영근 의원) (2013. 3.19) (의안번호 4137) ○ 「민간조사업법안」(강성천 의원) (2009. 4.10) (의안번호 4521) ○ 「민간조사업법안」(이한성 의원) (2009. 3.30) (의안번호 4313) ○ 「민간조사업법안」(성윤환 의원) (2009. 2. 5) (의안번호 3727)(철회) ○ 「민간조사업법안」(최재천 의원)(2006. 4. 5) (의안번호 4188) (임기만료폐기) ○ 「민간조사업법안」(최재천 의원) (2006. 3.14) (의안번호 4047) (철회) ○ 「민간조사업법안」(이상배 의원) (2005. 9. 8) (의안번호 2591).

23) ○ 인재근 의원 대표발의 (2015. 8.28) (의안번호 16640) 경비지도사 부정응시자 처리규정. ○ 진선미 의원 대표발의 (2015. 3.13) (의안번호 14288) 경비원 채용 전에 개인적으로 경비원 신입교육을 받을 수 있도록 규정. ○ 홍철호 의원 대표발의 (2014.12.31) (의안번호 13471) 도급 실적 없을 시 경비업 허가취소기간 1년에서 3년으로 연장. ○ 함진규 의원 대표발의 (2014.12.24)(의안번호 13187) 집단민원현장에서도 경비원의 이름표 부착. ○ 주승용 의원 대표발의 (2011.12.14.)(의안번호 14193) 특수경비업무에 응급의료기관 등에 설치된 응급의료시설을 포함시킴. ○ 진선미 의원 대표발의 (2014.11.12) (의안번호 12450) 경비업무 도급자의 경비원 채용에 부당한 관여 금지. ○ 유승우 의원 대표발의 (2013.11.6) (의안번호 7614) 국가중요시설의 정상적인 운영을 해치는

그러나 다시 한 번 강조한다면, 경비업은 기본적으로 경비업무의 전부 또는 일부를 도급받아 행하는 영업이며, 도급은 계약자유의 원칙에 기초한다는 점이다. 민법 제2조(신의성실)의 제한을 인정한다고 하더라도 경비업의 ‘건전한 운영’을 이유로 이와 같이 사적 계약에 경찰을 지나치게 기술적으로 관여시키는 규정은 입법적으로 자제되어야 한다.<sup>24)</sup> 현실적으로 관리감독자인 경찰의 관련 업무과중에 따른 부담증가도 무시할 수 없을 것이다(박주현·최정택, 2008: 97).<sup>25)</sup>

## 2) 보안업무의 범위

본 연구와 관련하여 2012년 발의된, 「민간보안산업에 관한 법률안」의 내용을 좀 더 검토하면 다음과 같다.

장해를 일으킨 특수경비원에 대한 법정형 5년으로 하향조정. ○ 강기윤의원 대표발의 (2013.10. 8) (의안번호 7224) 집단민원현장에 배치된 일반경비원, 신변보호업무를 수행하는 일반경비원, 특수경비원에 대하여는 신입교육을 이수한 후에 배치하도록 함. ○ 박남춘 의원 대표발의 (2013. 2.21) (의안번호 3803) 경비지도사 또는 경비원이 될 수 없는 결격 연령을 현행 만 18세 미만에서 만 19세 미만으로 조정함(안 제10조제1항제1호). ○ 이상규 의원 대표발의 (2012. 9. 6) (의안번호 1624) 행정대집행 장소 등에서의 필요한 경비업무는 허가를 받은 경비업자만이 할 수 있도록 하고, 노사분규가 진행 중인 사업장 또는 노사분규가 발생할 것으로 예상되는 사업장의 사용자가 일반경비원을 직접 고용하여 시설경비업무를 수행하는 경우에도 사용자를 경비업자로 보고, 이와 관련된 사항에 대하여는 「경비업법」을 적용하도록 하였다. ○ 임수경 의원 대표발의 (2012. 8. 23) (의안번호 1282) 경비업의 허가요건으로서 자본금 2억원 이상, 경비원 20명 이상 및 경비지도사 1명 이상의 경비인력, 교육시설 등의 시설 및 장비를 갖추도록 하고, 경비원이 직무수행 시 노동쟁의의 해산, 경비대상시설 점유자의 강제퇴거 등 분쟁현장에 개입하는 것을 금지하였다. ○ 김경협 의원 대표발의 (2012. 8.22) (의안번호 1253) 경비업자와 시설주의 경비원에 대한 노사 간의 교섭이나 분규에 개입시키는 것을 금지하였다. ○ 정청래 의원 대표발의 (2012. 8.21) (의안번호 1242) 무허가 경비업자에 경비업무 도급금지, 경비원 교육 미이수자 또는 경비원 명부에 없는 사람을 경비업무에 종사하게 하는 것을 금지하였다. 조직폭력배의 경비지도사 및 경비원의 결격사유 인정하였다. ○ 정동영 의원 대표발의 (2011. 7.28) (의안번호 12751) 시설주가 무허가 경비업자에게 용역경비를 의뢰하는 행위를 금지하고, 경비원의 자격과 권한남용을 방지하고, 시설주와 경비원의 연대책임을 강화하고 있다.

24) 박형식(2013: 134)은 민사관계에 대한 지나친 간섭이 경찰공공의 원칙에 위반된다는 견해; 이에 반해 신형석·이기세(2013: 125)는 민간경비업체에 대한 규제강화와 더불어 관할경찰관서장이 감독권한을 더욱 확대하자는 견해이다.

25) 박주현·최정택(2008: 100)은 경찰의 업무 부담을 줄이고 관리·감독의 효율성 증대를 위해서는 ‘사전규제’보다는 ‘사후규제’로의 전환이 필요하다고 한다; 신현주·김주찬(2015: 216)은 과잉금지 원칙에 따른 최소침해원칙이나 수단의 적정성과 관련하여서 과한 부분이 없다고 할 수 없다고 지적하고 있다.

제1조(목적) 이 법은 민간보안산업의 육성 및 발전과 그 체계적 관리에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 민간보안산업의 건전한 운영에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “민간보안산업”이란 제2호의 경비업과 제3호의 민간조사업을 말한다.

즉, 위 법안은 「경비업법」을 「민간보안산업법」(안)으로 그 제명을 획기적으로 변경하면서 「경비업법」의 내용에 대한 변화를 시도하였다.

그러나 그 법안내용을 구체적으로 들여다보면 「경비업법」의 경비업 대신에 이를 민간보안사업으로 바꾼 것과 민간보안산업의 내용으로 기존의 경비업무에 민간조사업을 추가한 것에 불과하다.

이는 기존 경비 개념의 문언형식상, 민간조사업을 그 개념의 외연에 포용하기 어렵기 때문인 것으로 보이나 「민간보안산업법」(안)의 제명에 걸맞는 보안업무의 유형이나 개념에 관한 언급 없이 경비개념에 관한 기존의 「경비업법」의 내용을 그대로 답습한 것은 문제가 있다.

예를 들어 「민간보안산업법안」에는 민간조사업의 규정이 들어가 있으나, 이후 발의된 「민간조사업의 관리에 관한 법률안」, 「공인탐정법안」에는 보안 또는 경비의 개념과 민간조사업과의 관계는 전혀 명시되고 있지 않다.

그것은 새로 발의된 「민간조사업법」(안)이나 「공인탐정법」(안)의 취지로 보아 기존의 「민간보안사업법」(안)에 규정된 보안 또는 경비의 개념을 포기한 때문인지 아니면 입법쟁점을 단순화하여 좀 더 현실적인 입법의 가능성을 염두에 두었기 때문인지는 분명하지 않다.

이처럼 동 의원이 「민간보안산업법안」(2012년)에 규정된 민간조사업과 「민간조사업의 관리에 관한 법률안」(2015년), 「공인탐정법안」(2016년)의 중복적 입법발의를 하고 있다는 상황은 역으로 말하면, 「경비업법」의 입법개정에 있어 그 형식과 내용 즉, 보안 또는 경비업무의 개념에 관한 충분한 합의와 현실적으로 통일된 힘에 근거한 입법추진이 이루어지지 않고 있음을 반증하고 있다고 볼 수 있다.<sup>26)</sup>

26) 이러한 상황은 아직도 「청원경찰법」과 「경비업법」의 이중적인 입법을 운영하고 있는 경비입법의 현실과도 같다.; 민간보안산업의 실무 관련 연구경향에 관하여는 공배완(2008: 15) 논문 참조.

따라서 제출 법안이 민간보안서비스의 보안산업을 내용으로 하는 것이라면 다음과 같은 개정내용으로 바뀌어야 한다.

**제1조(목적)** 이 법은 민간보안산업의 육성 및 발전과 그 체계적 관리에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 경제와 생활의 안전에 이바지함을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “민간보안산업”이란 제2호의 경비업, 제3호의 민간조사업 그리고 관할기관에서 제4호의 기타 위험발생을 방지하는 보안영업으로 인정하는 경우

### 3) 「경비업법」 입법개정의 방식

이와 같이 「민간보안산업법안」에서처럼 법률제명을 고치고 새로운 보안업무의 유형을 추가한다고 하여도 각 보안업무의 유형마다 그 속성상 동일한 관리체계가 이루어질 수는 없다.<sup>27)</sup> 여기서 새로운 보안사업의 영역에 대한 입법형식의 문제가 나타난다.

예를 들어 흔히 새로운 경비의 업무영역으로 논의되는 민간조사업이나 교통유도 경비의 경비업무는 이를 시행하기 위한 세부법령을 포함, 「경비업법」의 경비업무에 추가할 것인가 아니면 새로운 특별법으로 규정할 것인가의 문제가 있다.

경호업무도 「대통령경호법」, 「요인경호법안」(의안번호 5477)<sup>28)</sup> 또는 「경찰경호에 관한 법률안」(의안번호 6336)<sup>29)</sup>에서 보듯이 일반법으로서 독자적인 민간경호법과 세부규정이 필요한 지가 검토되어야 한다(이상철·이민형, 2011: 73).

또한 무인기인 드론을 활용한 경비개념도 단순한 시설장치에서 나오는 경비개념으로는 충분히 설명하기 어렵다. 그렇기 때문에 새로운 드론 특별법 또는 특별규정이 필요한 것이 아닌가 하는 점이다.

나아가 사물인터넷(IoT) 시대는 앞으로도 드론 이외에도 수많은 경비관련 새로운 상품을 생산할 수 있어 민간보안산업의 영역과 관련된 수많은 특별법안의 법제화

27) 예를 들어, 현행 민간경비 관련 보안자격증의 경우도 자격의 종류를 시설경비사, 신변보호사(경호사), 호송경비사, 기계경비사, 특수경비사 외에도 더욱 다양화된 시큐리티분야를 전문화하여 업무별로 적재적소에 배치시킬 필요가 있다(이상철·안성조, 2008: 261).

28) 김정훈 의원 대표발의 (2006.11.28.).

29) 김동철 의원 대표발의 (2007. 4. 2.).

가능성도 예상되는 바,<sup>30)</sup> 이러한 특별법의 양산은 「경비업법」과 관련하여 어떻게 대비할 것인가?

따라서 이러한 사태를 포괄하는 법률로 일반법으로서 「경비업법」을 상정하기에는 기존의 「경비업법」의 해석으로는 해석론의 한계를 벗어날 수 없다.

다만, 현재로서는 이와 같은 새로운 유형의 보안업무는 「경비업법」의 형식적 경비업무에 규정되어 있지 아니하지만 광의로는 경비의 개념으로 포섭될 수 있으므로 실질적 의미의 경비업(광의의 경비업 또는 장래적 의미의 경비업)이라고 하여 해석론으로 경비의 개념을 넓히든지,<sup>31)</sup> 아니면 기술한 것처럼 기타 제4호의 기타 위험발생을 방지하는 경비업(보안영업)으로 관할기관에서 인정하는 경우로 개정하여 입법의 유연성을 가지게 하는 방법은 있다.

따라서 현재 진행되는 「경비업법」 입법개정의 접근방식에 대한 다음의 검토를 할 필요가 있다.

첫째로, 「경비업법」을 「민간보안산업법」(안)의 기본법으로 할 것인가의 여부이다. 이를 인정할 경우 현행 「경비업법」의 제명을 「민간보안산업법」(안)으로 변경하면서 구체적인 민간보안업무는 각 해당 보안업무의 장에서 그 관리체계를 규정할 수 있다.

둘째로, 민간보안산업의 육성, 발전에 관한 법은 기존 경비업과는 그 목적과 취지, 법적 성격 등 기본적 법체계가 다르므로 입법론적으로는 기존의 「경비업법」 이외에 새로운 민간보안산업의 기본법을 제정하는 방법이다.

셋째로, 민간보안산업 기본법의 제정은 추후 많은 논의가 필요하므로 현행 「경비업법」에서는 기존의 *Guard duty* 중심의 경비개념을 그대로 두고, 우선 쉽게 검증이 가능한, 새로운 경비유형에 관한 개개의 특별법 형태의 민간보안입법을 만들어가는 방법이다.

따라서 위와 같은 「경비업법」의 입법개정에 관한 필요성과 당위성 및 방법론에서 충분한 공감대를 이루지 못할 경우 「경비업법」의 전면개정에는 좀 더 많은 시간이 필요로 한다. 개인적 관점에서는 단기적으로는 첫째와 둘째의 방법을 이용하고, 장기적으로는 둘째의 방법이 필요한 것으로 보인다.

30) '현대판경호서비스'에 관하여는 박장규·김남중(2013: 36)의 연구 참조.

31) 박준석(2008: 189)는 민간경비산업 영역분야를 시설경비사, 신변보호사(경비사), 호송경비사, 기계경비사, 특수경비사, 대테러전문가, 정보분석사, 경호경비컨설턴트, 사설탐정, 산업보안전문가로 분류하는 견해이다.



## IV. 민간보안산업 관련 입법의 제·개정방향

### 1. 「경비업법」의 「민간보안산업법」(안)으로의 제명 변경

2012년, 「민간보안산업에 관한 법률안」은 임기만료로 폐기되었지만 그 시작의 기본방향과 또한 궁극적 방향은 타당하다고 하겠다. 다만, 그 틀과 내용을 구체적으로 어떻게 구성하고, 담을 것이냐 또한 이를 입법화할 것인가 문제는 연구자와 관계자들의 전면적인 중지를 모을 필요가 있다.

### 2. 경비업무의 네거티브 등록방식에 의한 규제

입법개정방식으로 법규에 기재된 허용 항목을 제외한 나머지를 불법으로 보고 규제하는 것을 ‘포지티브(positive) 규제’, 법규에 기재된 불허 항목 외 나머지를 허용하는 것을 ‘네거티브(negative) 규제’라고 한다. 「민간보안산업법」(안)은 보안산업의 활성화를 위한 법이므로 허가제가 아닌, 네거티브 규제방식에 의한 등록제도를 이용하여야 한다.

그러나 경비업무의 특수성을 감안하여 그 공공성을 포기할 수는 없으므로 경비업무의 유형을 법률로 규정할 것이 아니라 경비업무의 구체적 유형은 하위법령에 위임하고, 「경비업법」에서는 경비업무의 제한의 근거만을 명시하면 충분하다.

### 3. 경비개념의 전향

경비는 형식적으로는 경비 대상자의 생명과 재산에 가하여지는 위험발생을 방지하는 모든 안전 활동을 말하나 보안의 관점에서는 보안 대상자의 생명과 재산에 가하여지는 위험발생을 방지하기 위하여 행하여지는 모든 활동이라고 할 수 있다.

그러나 기술한 바와 같이 현행 「경비업법」 제2조에서는 경비업무의 유형을 분류하면서 그 업무의 특성에 맞는 행위를 각각 나열하고 있으며, 특히 동 법 제2조 마. 목의 특수경비업무에서는 경비 및 도난·화재 그 밖의 위험발생을 방지하는 업무로 규정하고 있어 그 혼란을 더하고 있다.

따라서 경비개념 정의의 미비로 말미암아 「경비업법」상 관리권의 범위<sup>32)</sup>를 비롯

한 경비업무의 범위를 확정할 수 없음은 물론, 경비업 전체의 범위가 민간보안산업 전반에 미치는 것인지 아니면 컴퓨터보안도 경비업에 포함되는지도 확정지을 수도 없는 것이다. 더구나 경비내용은 도급으로 하게 되어 있어 형식적 경비업무 이외의 다양한 형태의 계약도 예상된다.

예를 들어 경비업무의 부대업무로서 재활용쓰레기 분리작업이나 주차위반단속을 위한 주차장 순찰활동 등은 넓은 의미의 경비업무로 보기도 하나(이상훈, 2013: 366), 이는 경비업무의 범주의 문제라고 하기 보다는 도급계약의 내용에 해당한다.

또한 「경비업법」 제7조 제5항은 경비원의 허가받은 경비업무 외의 업무에 종사를 금지시키고, 동 법 제19조에서는 이를 허가관청의 의무적 허가취소사유로 규정하고 있다. 그러나 현실적으로 경비원의 사회적·경제적 지위가 확보되지 않은 상황에서 경비업무 외의 업무의 특성을 제한하지 않는 조건이라면 허가관청의 과도한 개입이 될 수밖에 없다.

따라서 경비의 개념을 실질적으로 정의하는 것이 필요하다. 아니면 최소한도로 실질적 경비개념을 포함하는 「경비업법」의 제명개정은 있어야 하며, 목적규정에서라도 경비의 개념적 성격이 들어가야 한다. 왜냐하면 경비의 개념에 의하여 실질적으로 경비업과 경비업무의 범위가 달라지기 때문이다.

결론적으로 각론적 성격의 경비업무의 유형을 「경비업법」에 제한적·열거적으로 규정하여 이를 고정하는 입법은 직업선택의 자유, 행복추구권(계약자유 의 원칙)에 위배될 소지가 있고, 민간영역에서의 다양한 보안상황에 대한 욕구를 충족하기 어려워 경제적 관점에서도 바람직하지 않다. 따라서 현행 「경비업법」상 경비업무의 유형에 관한 규정은 이를 광범위하게 탄력적인 개념으로 규정하거나 아니면 하위법령에 위임하여야 하고, 그것도 아니라면 삭제하는 것이 타당하다.

32) 관리권은 경비업자가 경비대상시설의 소유자 또는 관리자(“시설주”)를 위하여 행하는 ‘계약경비’상의 권한을 말하며 ‘자체경비’는 여기서 제외된다(안황권·최경철, 2016: 40). 이에 대해 이종환·이민형(2011: 80)는 관리권의 범위에는 “점유권에 기한 자력구제권을 근거로 하여 자력방위 및 자력탈환권이 포함되며, 사실상 지배행위로서 정지 및 질문권, 출입통제 및 퇴거요구권, 물품 검색·반입 보류 및 금지권 등이 인정된다.”고 한다.

그러나 「청원경찰법」 제3조에서는 「경비구역만의 경비를 목적으로 필요한 범위에서 「경찰관 직무집행법」에 따른 경찰관의 직무를 수행한다.»고 규정되어 있음에 반해 「경비업법」에는 그러한 규정이 없다. 따라서 우리나라 「경비업법」에 민간경비원의 경비업무 수행시 경비원의 실력행사, 질문에 기초한 불심검문, 수색(검색) 등 직무수행에 관한 범위 및 한계에 관한 근거 규정들을 구체적으로 조문화하여 명시하는 방안을 심도 있게 검토할 필요가 있다는 견해(손찬호, 2007: 45)가 타당하다.

## V. 결론

경비용역에 관한 법률로 출발한 Guard duty 중심의 「경비업법」은 경비업무의 특수성으로 인하여 그 허가와 관리체계를 어떻게 구성하느냐에 중점을 두어 사실상 경비업 제한법으로서 기능을 하여 왔다.

더욱이 현행 「경비업법」은 그 체계적 관리를 위해 여전히 동 법 제2조에서 경비업무의 5가지로 유형을 형식적으로 분류·고정하면서 경비의 개념조차 분명하게 정의하고 있지 않다. 그러나 경비업의 권한남용의 방지에 관한 광범위한 기술적인 규정을 두고 있다는 특징을 가진다.

하지만 「경비업법」상 경비개념의 부정확성으로 말미암아 「경비업법」상 관리권의 범위를 비롯한 경비업무의 범위를 확정할 수 없음을 물론, 경비업 전체의 범위가 민간보안산업 전반에 미치는 것인지도 확정지을 수도 없는 것이다.

현대의 위험사회에 있어 민간보안서비스에 대한 다양한 보안요구로 인하여 경비개념에 관한 재검토가 필요함은 당연하다고 하겠다. 이러한 측면에서 최근 발의되었던 「경비업법 전부개정법률안」(「민간보안산업법안」)은 그 시사하는 바가 작지 않다.

2012년, 「민간보안산업법률안」은 임기만으로 폐기되었지만 그 시작의 기본방향과 또한 궁극적 방향은 타당하다고 하겠다. 다만, 그 틀과 내용을 구체적으로 어떻게 구성하고, 담을 것이냐 또한 이를 입법화할 것인가 문제가 된다.

하지만 보안 또는 경비업무의 개념에 관한 충분한 논의 없이 민간조사업을 경비업무에 추가하는 방식의 중복적 입법발의(「민간보안산업법안」과 「민간조사업관리법률안」, 「공인탐정법안」 등)는 좀 더 검토를 요한다.

왜냐하면 이러한 입법의 내용과 방식으로는 실질적 경비 개념 즉 민간조사업이나 교통유도경비의 경비업무, 또한 무인기인 드론을 활용한 경비업무, 기타 사물인터넷(IoT) 시대에 수많은 경비관련 새로운 상품 등에 대한 특별법안의 법제화 가능성에 적절하게 대비할 수 없기 때문이다. 물론, 이러한 사태를 포괄하는 법률로 일반법으로서 현행 「경비업법」을 상정하고 해석하기에는 법해석의 개념적·역사적인 한계를 벗어날 수도 없다.

따라서 Guard duty 중심의 경비개념의 개념적, 현실적 한계성을 전면개정하여 「민간보안산업법안」의 제정을 장기의 과제로 하고, 민간보안산업의 목적규정이나

개념규정의 신설 도입 또는 새로운 경비유형에 관한 개개의 특별법 형태의 보안규정의 제정을 단기의 과제로 하여 민간보안서비스의 영역을 범제화하여야 한다.

임기응변적이지만 새로운 유형의 보안업무는 「경비업법」의 형식적 경비업무에 규정되어 있지 아니하나 광의로는 경비의 개념으로 포섭될 수 있으므로 해석론으로 경비의 개념을 넓히든지, 아니면 「경비업법」 제2조 제1호의 경비업무의 유형을 바. 기타 위협발생을 방지하는 경비업(보안영업)으로 관할기관에서 인정하는 경우로 개정하여 입법의 유연성을 가지게 하는 방법은 있다.

결론적으로 현행 「경비업법」상 경비업무의 유형에 관한 규정은 이를 광범위하게 탄력적인 개념으로 규정하거나 아니면 하위법령에 위임하여야 하고, 그것도 아니라면 삭제하는 것이 타당하다. 이제는 국가보안만이 아닌, ‘국민보안’의 시대에 걸맞는 입법과 노력이 필요한 것이다.

## 참고문헌

- 강민완 (2008). 뉴테러리즘의 민간시큐리티 연계와 발전방안, 한국경호경비학회지, 17, 1-13.
- 공배완 (2008). 시큐리티의 학문적 지향성과 시큐리티 산업의 시장 지향성 - 한국 시큐리티의 발전현황을 중심으로 -, 한국경호경비학회지, 17, 15-31.
- 김태민 (2013). 민간경비산업의 실효적 법개정시안, 한국치안행정논집 제10권 제1호, 123-144.
- 김태민·신상민 (2016). 보안산업 육성을 위한 법률 제명 개정에 관한 논의 : 「경비업법」의 개정, 융합보안논문지, 16(1), 3-12.
- 김태환 (2010). 우리나라 교통유도경비 도입방안의 연구, 한국경호경비학회지, 23, 21-39.
- 박장규·김남중 (2013). 한국 신변보호업의 발전과정과 개선방안 연구, 융합보안논문지, 13(2), 33-43.
- 박주현·최정택 (2008). 민간경비업에 대한 규제현황과 개선방안에 관한 연구, 한국치안행정논집, 5(1), 87-105.
- 박준석 (2008). 한국 민간경비 시장의 과제와 활성화 도입방안, 한국경호경비학회지, 15, 173-198.
- 박형식 (2013). 개정 경비업법의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 융합보안 논문지, 13(5), 129-135.
- 서진석 (2011). 우리나라 시큐리티산업의 정책 방향 : 경비업법 개정 과정 분석을 통하여, 융합보안논문지, 11(5), 41-51.
- 손찬호 (2007). 지역경찰 방범활동에 있어서 민간경비의 활용방안에 관한 연구 - 민간경비 활성화를 중심으로 -, 치안정책연구소 책임연구보고서 2007-27.
- 송수복 (2014). 경비업법상 경비업의 직무범위에 관한 연구, 치안정책연구, 28(2), 259-290.
- 신현주·김주찬, 민간경비산업 관련 규제의 주요 쟁점과 자율규제방안에 관한 연구, 한국치안행정논집 제12권 제2호, 2015. 8, 207-224면.
- 신형석·이기세 (2013). 개정 경비업법의 규제수단강화와 그 정책적 함의, 아주법학, 7(3), 103-129.
- 안황권·김일곤 (2010). 교통유도경비 제도의 도입에 관한 연구, 한국치안행정논집, 7(3), 43-63.
- 안황권·최경철 (2016). 경비업법령의 문제와 개정방향, 융합보안 논문지, 16(1), 39-48.
- 이상원·이승철 (2010). 한국의 교통유도경비 도입방안 - 교과과정을 중심으로 -, 한국경호경비학회지, 25, 147-164.

- 이상철·이민형 (2011). 경비업법상 윤리적 요소와 경호윤리 법제화 방향에 관한 논의, 한국  
치안행정논집, 8(3), 71-89.
- 이상훈 (2013). 개정 경비업법의 평가와 정책과제, 한국경호경비학회지, 36, 349-386.
- 이중환·이민형 (2011). 경비업법 제7조 제1항 「관리권 범위」에 대한 법적 해석, 한국경호경  
비학회, 26, 59-87.
- 이창무 (2010). ‘민간경비’ 용어의 수정 필요성에 관한 고찰, 한국공안행정학회보, 19(1),  
203-226.
- \_\_\_\_\_ (2011). 산업보안의 개념적 정의에 관한 고찰, 한국산업보안연구, 2(1), 73-90.
- Berger, David L, (1999). Industrial Security, 2nd ed., Woburn, MA: Butterworth-Heinemann.
- Hannon, Leo F., JD. (1992). The Legal Side of Private Security., Westport, CT: Quorum  
Books.
- Nemeth, Charles P. (1989). Private Security and the Law. Cincinnati, OH: Anderson  
Publishing.

【Abstract】

Limit of interpreting ‘security service’ in current 「Security Services Industry Act」 and direction of legislating and revising private security industry

Choi, Eun-Ha · Kim, Na-Ri · Yoo, Young-Jae

Security Act has been partially revised many times since it was revised to 「Security Service Act」. Main contents of such revision consist of the addition of security work such as protection or special security, responsibility enforcement of security company or security guard and systematic management of security service based on security work of previous security service act.

But, it needs to be checked out that the fundamental matter about the concept of ‘security’ is directly related as double-edged sword in such flow of legal revision.

That is because security service satisfies the multiple needs for security in the modern risky society and is based on the concept of active management whose goal is to foster and develop the function of actual security service comparing that current 「Security Service Act」 regulates the formal security service whose goal is permission of security service and systematic management based on article 2 as previous facilities and manned security that is guard duty-centered security service in another respect.

So, this study pointed out the limit of interpreting security and security service in 「Security Services Industry Act」 in respect of providing private security service and drew the conclusion that the legislation and efforts are required for ‘security for citizen’ by reinterpreting the legislation and revision of private security service-related law as the normal regulation of 「Security Services Industry Act」 and the special law of 「Private Security Services Industry Act」.

**Keywords:** concept of security, security work, formal security work, actual security work, private security service