

# 국가중요시설경비의 제도적 정립을 위한 청원경찰법 개정방안

이민형

1962년 청원경찰이 제정되면서부터 국가중요시설경비는 청원경찰을 주축으로 이루어졌으나, 2001년 특수경비원 제도가 도입됨으로 인해서 양자의 역할 구분이 불확실하여 청원경찰의 지위와 업무의 불명확화에 따라 국가중요시설경비의 위기로 보아야 할 것이다. 민간경비의 전반적인 질적 발전과 더불어 청원경찰의 배치장소에 합목적적인 업무수행이 이루어지도록 하여, 일반 계약경비제도와는 구별될 수 있는 특화된 업무가 이루어져야 할 것이다. 내부직원으로서 배치 장소의 고유 업무에 부합될 수 있는 충성도가 높은 경비인력의 근간이 되도록 「청원경찰법」이 개정되어야 할 것이다. 따라서 국가중요시설 경비에 있어서 특수경비원과 청원경찰의 역할에 따른 이원화된 제도를 일원적으로 운용하기 위해서는 청원경찰의 직무와 권한 및 그 한계를 명확하게 구분하여 제시되어야 한다. 이를 위해서는 그 법적 근거인 「청원경찰법」에 이와 관련된 사항을 규정하도록 할 필요성이 제기되므로, 본 연구에서는 청원경찰제도 도입의 목적과 현재의 상황을 고려할 수 있도록 청원경찰의 직무와 권한 및 그 한계, 채용과 교육, 그리고 특수경비원과의 관계정립을 중심으로 「청원경찰법」의 향후 개정 방향에 대해 논의하였다.

**주제어:** 청원경찰법, 국가중요시설경비, 민간경비

## 1. 서론

국제적 환경변화로 인한 테러리즘의 위협과 더불어 현존하고 있는 북한의 대남도발에 대한 항시적 대비로 인하여 국가중요시설경비의 중요성을 간과할 수 없으며, 국내 계약경비업의 발달에 따른 국가중요시설의 경비시스템의 다양화 현상이 나타나고 있다.

특히 1962년 청원경찰이 제정되면서부터 국가중요시설경비는 청원경찰을 주축으로 이루어졌으나, 2001년 특수경비원 제도가 도입됨으로 인해서 양자의 역할 구분이 불확실하여 청원경찰의 지위와 업무의 불명확화에 따라 국가중요시설경비의 위기로 보아야 할 것이다.

청원경찰제도는 일제 강점기에 전쟁준비를 위한 산업시설의 경비문제를 해결하고자 필요경비를 기업이 부담하고 경찰력의 상주파견을 구하는 ‘청원순사’제도에서 기인된 독특한 민간경찰제도이다(박봉진, 2004: 173).

청원경찰제도를 시행하는 이유는 소요경비를 부담할 것을 조건으로 경찰관의 배치를 신청하는 경우

에 이에 응하여 청원경찰관을 배치하는 제도를 신설함으로써 경찰인력의 부족을 보완하고 건물 등의 경비 및 공안업무에 만전을 기하기 위함이다.

이러한 청원경찰은 「청원경찰법」이 제정되었던 당시의 상황과 밀접한 연관을 가지며, 북한의 대남도발에 대비한 국가중요시설 경비의 일환으로 탄생하게 되었다. 1970년대 한국은 급속한 산업발전으로 인하여 철도, 항만, 금융기관, 학교, 병원 등 경비수요시장이 발생하였으나 경비서비스를 효과적으로 공급할 수 있는 시장은 형성되어 있지 않았으며, 경비서비스를 제공받고자 하는 시설은 증가하고, 민간경비를 공급하는 제도는 미비하자 청원경찰제도를 도입하게 되었다. 이에 따라 청원경찰은 신문사, 방송국, 항공사, 금융기관, 학교, 병원과 같은 시설로 확대되었으며, 국가안보역할에서 점차 방법역할로 확대되었다. 그러나 1976년 「용역경비업법」의 제정과 2001년 특수경비제도가 도입됨으로써 새로운 민간경비산업의 공급시장이 형성됨에 따라 점차 축소되어 가고 있다(이선제, 2006: 2).

청원경찰과 민간경비원은 그 법적 지위가 민간인이며, 특수경비제도가 「경비업법」상 도입됨으로 인해서 기존의 청원경찰의 업무의 특성은 퇴색되었다. 또한 현재 경비운용의 제도적 이원화로 인해 경비의 효율성·통일성·일관성에 장애요인이 되고 있으며 효율적인 지휘·감독을 어렵게 하고 있다. (이민형·강경수·김진환, 2008: 72 재인용). 또한 동일 시설에 청원경찰과 특수경비원이 동시에 배치될 경우 업무구분이 모호하여 그 역할이 정립되지 않아 실질적으로 청원경찰과 특수경비원의 직무수행의 차이는 없음에도 불구하고, 청원경찰은 정규직 자체경비로서 신분보장과 보수에 있어서 계약경비인 특수경비원과 차이를 보이고 있다. 이로 인해 경비인력의 양극화가 초래됨으로써 국가중요시설 경비의 원활한 운영에 걸림돌이 되고 있다.

그러나 원활한 인력수급의 취지로 탄생한 특수경비원을 정규직화하기에는 현실적으로 어려움이 있으며, 반대로 법적으로 신분보장이 되는 청원경찰을 비정규직화할 경우 그 기득권을 요구하는 항변에 대해 적절한 대안을 제시하기란 어렵다고 본다.

따라서 국가중요시설 경비에 있어서 특수경비원과 청원경찰의 역할에 따른 이원화된 제도를 일원적으로 운용하기 위해서는 청원경찰의 직무와 권한 및 그 한계를 명확하게 구분하여 제시되어야 한다. 이를 위해서는 그 법적 근거인 「청원경찰법」에 이와 관련된 사항을 규정하도록 할 필요성이 제기되므로, 본 연구에서는 청원경찰제도 도입의 목적과 현재의 상황을 고려할 수 있도록 청원경찰의 직무와 권한 및 그 한계, 채용과 교육, 그리고 특수경비원과의 관계정립을 중심으로 「청원경찰법」의 향후 개정 방향에 대해 논의하도록 하겠다.

## II. 이론적 고찰

### 1. 국가중요시설경비의 의의

국가중요시설이란 「통합방위법」<sup>1)</sup>, 「경비업법」, 그리고 「청원경찰법」 등에 따라 적의 공격으로부터 파괴 또는 기능 마비될 경우 국가적으로 중대한 영향을 끼치는 시설로서 국가정보원에서 국가보안목표<sup>2)</sup>로 지정한 시설과 중앙부처의 장 또는 시·도지사가 시설보안상 필요하다고 인정한 기타의 중요한 시설을 말한다(최선우, 2008: 535).

이러한 국가중요시설은 국방부장관이 관계 행정기관의 장 및 국가정보원장과 협의하여 지정하며, 국가안전에 미치는 중요도에 따라 가급, 나급, 다급으로 구분된다. 가급은 파괴되거나 기능 마비시 광범위한 지역의 통합방위작전수행이 요구되고 국민생활에 중대한 영향을 미칠 수 있는 가치를 지닌 시설로서 청와대, 국회의사당, 대법원, 원자력발전소, 대규모산업시설, 국제공항, 항만시설 등이 해당되며, 나급은 파괴되거나 기능 마비시 일부지역의 통합방위작전수행이 요구되며 국민생활에 중대한 영향을 미칠 수 있는 가치를 지닌 시설로서 대검찰청 및 경찰청사, 일정수준의 발전시설, 국내 주요 비행장 등이 포함된다. 또한 다급은 파괴되거나 기능 마비시 제한된 지역에서 단기간 통합방위작전수행이 요구되고 국민생활에 상당한 영향을 미칠 수 있는 가치를 지닌 시설로서 여기에는 중앙행정청사, 송신 시설 등이 해당된다(정태황, 2011: 95-96).

그리고 통합방위법 제21조 제1항에 따르면 국가중요시설의 관리자(소유자 포함)는 경비·보안 및 방호책임을 지며, 통합방위사태에 대비하여 자체방호계획을 수립하여야 하며, 이 경우 국가중요시설의 관리자는 자체방호계획을 수립하기 위하여 필요하면 지방경찰청장 또는 지역군사령관에게 협조를 요청할 수 있다. 또한 국가중요시설의 관리자는 청원경찰, 특수경비원, 직장에비군 및 직장민방위대 등 방호인력, 장애물 및 과학적인 감시 장비를 통합하는 것을 내용으로 하는 자체방호계획(관리자 및 특수경비업자의 책임하에 실시하는 통합방위법령과 시설의 경비·보안 및 방호 업무에 관한 직무교육과 개인화기를 사용하는 실제의 사격훈련에 관한 사항이 포함)을 수립·시행하여야 하며, 국가중요시설의 자체방호를 위한 통합상황실과 지휘·통신망의 구성 등 필요한 대비책을 마련하여야 한다(통합방위법 시행령 제32조 제1호).

이와 같이 국가중요시설은 평상시에는 국가산업발전과 국력의 신장을 꾀하고 전쟁 시에는 전쟁수행 능력을 뒷받침하는 시설로서 매우 중요한 역할을 하고 있으며, 우리나라의 특수한 환경으로서 북한의 도발뿐만 아니라 현대 테러리즘 및 범죄에 따라 국가중요시설에 대한 위해가 발생할 경우 국가와 국민생활 전반에 그 피해에 따른 부정적 영향을 미치게 된다(이윤근 외, 2006: 330). 이에 따라 국가중요시설은 비상사태뿐만 아니라 평시에도 외부의 위협이나 범죄로부터 보호가 필요한 시설이므로 이에 대한 안전의 확보는 중요한 부분이라 할 수 있다.

따라서 국가중요시설의 경비는 국가중요시설에 대한 위해를 사전에 예방하고, 사후에 즉각적인 대

1) 「통합방위법」 제2조 제13호에 따르면 "국가중요시설"이란 공공기관, 공항·항만, 주요 산업시설 등 적에 의하여 점령 또는 파괴되거나 기능이 마비될 경우 국가안보와 국민생활에 심각한 영향을 주게 되는 시설을 말한다.

2) 여기에서의 "국가보안목표"란 국가적으로 중요하며, 군사전략상 적에게 노출되거나 파괴되었을 때 막대한 손실을 입는 목표를 말한다.

응을 통하여 제2차 피해의 확산을 방지하는 것으로서 자체경비계획 수립과 더불어 경비진단을 통한 취약요소 선정 및 경비위해분석, 경비인력의 운용과 대상 시설의 물적·인적 안전에 관한 전반적인 위기관리시스템이라 할 수 있다.

## 2. 청원경찰제도의 시행과 국가중요시설경비의 민영화

청원경찰제이란 국가기관 또는 공공단체와 그 관리하에 있는 중요시설 또는 사업장, 국내 주재 외국기관, 그 밖에 행정안전부령으로 정하는 중요시설, 사업장 또는 장소 중 어느 하나에 해당하는 기관의 장 또는 시설 및 사업장 등의 경영자가 그 경비를 부담할 것을 조건으로 경찰의 배치를 신청하는 경우 그 기관·시설 또는 사업장 등의 경비를 담당하게 하기 위하여 경찰을 배치하는 제도를 말한다(김양현, 2010: 55).

이 제도는 1962년 4월 3일 법률 제1049호로 제정되어 1973년 12월 31일 법률 제2666호로 전면개정된 「청원경찰법」을 근거로 하였으며, 청원경찰이 민간인 신분으로 근무지역 내에서 경찰관의 직무를 수행할 수 있도록 허가되어진 준경찰제도 또는 민간경찰제도라 할 수 있다(정진환, 2007: 257).

「청원경찰법」 제정 당시 군과 경찰은 국토방위와 치안유지에도 벽찬 상황이었으며, 결국 1970년대 들어서 더욱 늘어난 경비영역에 경찰인력만이 아닌 민간인 신분으로 근무지역내에서만 「경찰관직무집행법」에 의거하여 경찰관의 직무를 수행할 수 있는 청원경찰제도가 시행되게 되었다. 이러한 청원경찰제도는 국가 공경비와 민간경비제도의 과도기적 시기에 고안된 제도로서 북한의 남침위협이 날로 증가하던 당시 상황 하에서 경찰력의 한계를 대신하게 되었으며, 국가기관, 국영기업체, 언론사, 방송사, 항공사, 은행 그리고 방위산업체와 같은 국가중요시설에 대한 경비를 청원경찰이 담당하게 되었다(안성조, 2009: 208).

또한 청원경찰은 입법당시 신분을 공무원으로 하였으나 이후 청원경찰법 전면 개정으로 민간인 신분으로 전환되었다. 이에 따라 국가중요시설에 배치된 청원경찰의 경우 경비구역 내에서 경비목적에 한하여 「경찰관직무집행법」상의 직무를 수행할 수 있는 특별한 권한을 위임받은 민간경비원이라 할 수 있으므로, 이것은 공경비와 민간경비의 혼성적 치안조직으로서의 성격이 강하다고 할 수 있다(이선재, 2006: 13).

그리고 청원경찰제도는 특정시설의 소유주나 경영자가 스스로의 비용으로 자신이 소유하거나 운영하는 시설, 장소 등의 경비업무를 수행하는 자체경비의 한 형태로서 공적인 시설에 대한 경비가 민간 부문에 의해 행해진다는 것을 의미하므로 치안활동에서의 국가의 역할과 위상에 중대한 변화가 야기 되는 것을 암시함과 동시에 치안활동의 다변화와 구조변동이 1970년대부터 서서히 진행되었다는 것을 의미한다(최선우, 2008: 94).

따라서 청원경찰제도는 국가 재정적 부분에서 잠재적 경비부담을 줄일 수 있다는 효율성을 극대화함과 동시에 실질적으로 경비 역량을 강화하는 효과를 얻을 수 있으므로, 민간경비의 특성인 수익자

부담원칙에 따르면서 공적 치안구조의 한 부분으로 성장하게 되어 국가중요시설경비의 민영화에 있어서 그 시초라 할 수 있다.

### 3. 청원경찰법의 변천과정과 주요내용

#### 1) 청원경찰의 변천과정

청원경찰제도는 국가부담의 증가를 피하면서 중요시설의 경비목적을 달성하기 위하여 제정되었으며, 제정 당시 한국의 국가중요시설 등에 대한 북한의 무력대남도발의 위협이 그 배경이 된다고 할 수 있다. 당시 정부의 경제개발 우선정책에 따라 산업시설에 대한 북한의 침투위협에 대비한 무기휴대 가능한 훈련된 경비원이 대량으로 필요하게 되었으며, 한정된 경찰력으로 늘어나는 경비수요를 감당할 수 없어 1962년 4월 3일 청원경찰법이 제정되었다(이선제, 2006: 10 참조).

그리고 청원경찰법을 제정한 이유는 국고부담의 증가를 피하면서 중요시설의 경비목적을 달성하기 위함이며, 제정법의 주요골자를 살펴보면 청원경찰관의 배치를 받고자 하는 자는 각령의 정하는 바에 의하여 내무부장관에게 신청하도록 하고, 청원경찰관배치의 통지를 받은 자는 각령이 정하는 바에 의하여 청원경찰경비를 국고에 납입하도록 하였으며, 청원경찰관의 직종은 각령으로 정하고 청원경찰관은 배치된 시설 또는 기관의 구역을 관할하는 경찰서장의 감독을 받아 그 경비구역 내에 한하여 경찰관의 직무를 행하도록 하였다. 또한 청원경찰관의 임용·교육·승진 등에 관하여는 각령으로 정하도록 하고, 청원경찰관의 보수와 상벌에 관하여는 경찰관에 관한 규정을 적용하도록 하였으며, 내무부장관은 청원자가 청원경찰경비를 납입기한까지 납입하지 아니할 때에는 청원경찰의 배치를 보류 또는 중지할 수 있도록 하였다([http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/SummaryPopup.jsp?bill\\_id=003942](http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/SummaryPopup.jsp?bill_id=003942) 의안 정보시스템, 2012. 6. 21 검색).

이와 같이 청원경찰법은 1962년 4월 3일 법률 제1049호로 제정되어 1973년 12월 31일 전문 개정된 후 사회 변동에 따라 총 11차례 개정되었으며, 이를 구체적으로 보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 청원경찰법 변천과정

구분	일자	주요 내용
제정 [법률 제1049호]	1962. 04. 03.	- 청원경찰 배치를 위한 내무부 장관 신청 - 청원경찰경비 국고납입 - 관할 경찰서장의 감독
제1차 개정 [법률 제2666호]	1973. 12. 31.	- 경비 선납제 폐지 및 직불제 전환 - 무기휴대 규정과 사회보장규정 명문화 - 청원경찰 배치대상 확대 - 도시사(서울특별시장부산시장 포함)에 의한 배치결정 및 임용
제2차 개정 [법률 제2949호]	1976. 12. 31.	- 도시사에 의한 청원주에 대한 청원경찰 배치 요청 신설

<표 1> 청원경찰법 변천과정(계속)

구분	일자	주요 내용
제3차 개정 [법률 제3228호]	1980. 01. 04.	- 도지사 승인 후 청원주가 임용 - 도지사에 의한 청원주에 대한 청원경찰 해임명령 - 승인 없이 임용한 경우 과태료 처분
제4차 개정 [법률 제3371호]	1981. 02. 14.	- 도지사의 권한 일부 관할경찰서장에게 위임
제5차 개정 [법률 제3677호]	1983. 12. 30.	- 도지사에 의한 배치인원 감축
제6차 개정 [법률 제4369호]	1991. 05. 31.	- 경찰법 제정에 따라 지방경찰청으로 청원경찰 감독기관 변경
제7차 개정 [법률 제5937호]	1999. 03. 31.	- 지방경찰청장의 청원경찰 배치 증가폐지 및 배치인원 감축 권한 폐지
제8차 개정 [법률 제6466호]	2001. 04. 07.	- 직권남용 방지 등 직무범위 명확화 - 경찰관직무집행법에 의한 직무 수행 명시 - 국가공무원법 일부 준용 - 의사에 반한 면직금지 규정 신설
제9차 개정 [법률 제7662호]	2005. 08. 04.	- 국가기관 또는 지방자치단체에 근무하는 청원경찰의 휴직 및 명예퇴직에 관한 국가공무원법 관련 규정 준용
제10차 개정 [법률 제8852호]	2008. 02. 29.	- “행정자치부령”을 “행정안전부령”으로 변경
제11차 개정 [법률 제10013호]	2010. 02. 04.	- 청원경찰의 징계와 국가기관 또는 지방자치단체에 근무하는 청원경찰의 보수 관련 사항을 법률로 규정 - 당연퇴직 연령을 59세에서 60세로 상향 조정

※ 자료: 국가법령정보센터(2012) 참조 및 재구성.

## 2) 청원경찰법의 주요내용

### (1) 청원경찰의 임용과 배치

「청원경찰법」상 “청원경찰”은 국가기관 또는 공공단체와 그 관리 하에 있는 중요 시설 또는 사업장, 국내 주재(駐在) 외국기관, 그리고 그 밖에 행정안전부령<sup>3)</sup>으로 정하는 중요 시설, 사업장 또는 장소 중 해당 기관의 장 또는 시설·사업장 등의 경영자가 청원경찰경비(請願警察經費)를 부담할 것을 조건으로 경찰의 배치를 신청하는 경우 그 기관·시설 또는 사업장 등의 경비(警備)를 담당하게 하기

### 3) 「청원경찰법 시행규칙」 제2조(배치 대상)

「청원경찰법」 제2조 제3호에서 “그 밖에 행정안전부령으로 정하는 중요 시설, 사업장 또는 장소”란 다음 각 호의 시설, 사업장 또는 장소를 말한다.

1. 선박, 항공기 등 수송시설
2. 금융 또는 보험을 업(業)으로 하는 시설 또는 사업장
3. 언론, 통신, 방송 또는 인쇄를 업으로 하는 시설 또는 사업장
4. 학교 등 육영시설
5. 「의료법」에 따른 의료기관
6. 그 밖에 공공의 안녕질서 유지와 국민경제를 위하여 고도의 경비(警備)가 필요한 중요 시설, 사업체 또는 장소

위하여 배치하는 경찰이다(청원경찰법(이하 법) 제2조). 이러한 청원경찰을 배치 받으려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 지방경찰청장에게 청원경찰 배치를 신청하여야 하며, 지방경찰청장이 청원경찰 배치 신청을 받으면 지체 없이 그 배치 여부를 결정하여 신청인에게 알려야 한다. 또한 지방경찰청장은 청원경찰 배치가 필요하다고 인정하는 기관의 장 또는 시설·사업장의 경영자에게 청원경찰을 배치할 것을 요청할 수 있다(법 제4조). 그리고 청원경찰의 배치를 받은 자 즉 청원주는 청원경찰이 배치된 시설이 폐쇄되거나 축소되어 청원경찰의 배치를 폐지하거나 배치인원을 감축할 필요가 있다고 인정하면 청원경찰의 배치를 폐지하거나 배치인원을 감축할 수 있으며, 청원주가 청원경찰을 폐지하거나 감축하였을 때에는 청원경찰 배치 결정을 한 경찰관서의 장에게 알려야 하고, 그 사업장이 지방경찰청장이 청원경찰의 배치를 요청한 사업장일 때에는 그 폐지 또는 감축 사유를 구체적으로 밝혀야 한다. 다만, 청원주는 「경비업법」에 따른 특수경비원을 배치할 목적으로 청원경찰 배치를 폐지하거나 배치인원을 감축할 수 없다(법 제10조의5).

이와 같이 청원경찰의 배치가 결정되면 청원경찰은 청원주가 임용하되, 임용을 할 때에는 미리 지방경찰청장의 승인을 받아야 하며, 「국가공무원법」 제33조4 각 호의 어느 하나의 결격사유에 해당하는 사람은 청원경찰로 임용될 수 없다(법 제5조 제1항 및 제2항).

(2) 청원경찰의 직무와 감독 및 손해배상

청원경찰은 청원주와 배치된 기관·시설 또는 사업장 등의 구역을 관할하는 경찰서장의 감독을 받아 그 경비구역만의 경비를 목적으로 필요한 범위에서 「경찰관직무집행법」에 따른 경찰관의 직무를 수행하며(법 제3조), 직무를 수행할 때 직권을 남용하여 국민에게 해를 끼친 경우에는 6개월 이하의 징역이나 금고에 처함과 동시에 「형법」이나 그 밖의 법령에 따른 벌칙을 적용할 때에는 공무원으로 본다(법 제10조). 그리고 청원경찰이 직무를 수행할 때에는 경비 목적을 위하여 필요한 최소한의 범위에서 하여야 하며, 「경찰관 직무집행법」에 따른 직무 외의 수사활동 등 사법경찰관리의 직무를 수행해서는 아니 된다(청원경찰법 시행규칙 제21조). 또한 근무 중 청원경찰은 제복을 착용하여야 하며

4) 제33조(결격사유) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 공무원으로 임용될 수 없다.

1. 금치산자 또는 한정치산자
2. 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자
3. 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 5년이 지나지 아니한 자
4. 금고 이상의 형을 선고받고 그 집행유예 기간이 끝난 날부터 2년이 지나지 아니한 자
5. 금고 이상의 형의 선고유예를 받은 경우에 그 선고유예 기간 중에 있는 자
6. 법원의 판결 또는 다른 법률에 따라 자격이 상실되거나 정지된 자
- 6의2. 공무원으로 재직기간 중 직무와 관련하여 「형법」 제355조 및 제356조에 규정된 죄를 범한 자로서 30만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 2년이 지나지 아니한 자
7. 징계로 파면처분을 받은 때부터 5년이 지나지 아니한 자
8. 징계로 해임처분을 받은 때부터 3년이 지나지 아니한 자

(법 제8조 제1항), 지방경찰청장은 청원경찰이 직무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하면 청원주의 신청을 받아 관할 경찰서장으로 하여금 청원경찰에게 무기를 대여하여 지니게 할 수 있다(법 제8조 제2항).

이러한 청원경찰의 직무 수행에 있어서 청원주는 항상 소속 청원경찰의 근무 상황을 감독하고, 근무 수행에 필요한 교육을 하여야 하며, 지방경찰청장은 청원경찰의 효율적인 운영을 위하여 청원주를 지도하며 감독상 필요한 명령을 할 수 있다(법 제9조의3). 이와 더불어 청원주는 청원경찰이 직무상의 의무를 위반하거나 직무를 태만히 한 때 또는 품위를 손상하는 행위를 때에는 대통령령<sup>5)</sup>으로 정하는 징계절차를 거쳐 징계처분을 하여야 하며, 청원경찰에 대한 징계의 종류는 파면, 해임, 정직, 감봉 및 견책으로 구분한다(법 제5조의2 제1항 및 제2항).

그리고 청원경찰의 직무상 불법행위에 대한 배상책임에 관하여는 「민법」의 규정을 따른다. 다만, 국가기관이나 지방자치단체에 근무하는 청원경찰은 국가나 지방자치단체의 공무를 위탁받은 사인에 해당함과 동시에 외관주의 법리상 그 직무를 집행하면서 고의 또는 과실로 법령을 위반하여 타인에게 손해를 입히게 되는 경우 「국가배상법」이 적용된다고 볼 수 있다(국가배상법 제2조 제1항 참조).

### (3) 청원경찰에 대한 교육

「청원경찰법」상 청원경찰에 대한 교육은 「청원경찰법 시행령」에 위임하고 있으며, 행령에 따르면 청원주는 청원경찰로 임용된 사람으로 하여금 경비구역에 배치하기 전에 경찰교육기관에서 <표 3>에 나타난 과목으로 2주 76시간 동안 직무 수행에 필요한 교육을 받게 하여야 한다. 다만, 경찰교육기관의 교육계획상 부득이하다고 인정할 때에는 우선 배치하고 임용 후 1년 이내에 교육을 받게 할 수 있다. 그리고 경찰공무원(전투경찰순경 포함) 또는 청원경찰에서 퇴직한 사람이 퇴직한 날부터 3년 이내에 청원경찰로 임용되었을 때에는 신입 교육을 면제할 수 있다(청원경찰법 시행령 제5조 제1항 및 제2항 참조). 이와 더불어 청원주는 소속 청원경찰에게 그 직무집행에 필요한 교육을 매월 4시간 이상 하여야 하며, 청원경찰이 배치된 사업장의 소재지를 관할하는 경찰서장은 필요하다고 인정하는 경우에는 그 사업장에 소속 공무원을 파견하여 직무집행에 필요한 교육을 할 수 있다(청원경찰법 시

#### 5) 「청원경찰법 시행령」 제8조(징계)

- ① 관할 경찰서장은 청원경찰이 법 제5조의2제1항 각 호의 어느 하나에 해당한다고 인정되면 청원주에게 해당 청원경찰에 대하여 징계처분을 하도록 요청할 수 있다.
- ② 법 제5조의2제2항의 정직(停職)은 1개월 이상 3개월 이하로 하고, 그 기간에 청원경찰의 신분은 보유하나 직무에 종사하지 못하며, 보수의 3분의 2를 줄인다.
- ③ 법 제5조의2제2항의 감봉은 1개월 이상 3개월 이하로 하고, 그 기간에 보수의 3분의 1을 줄인다.
- ④ 법 제5조의2제2항의 견책(譴責)은 전과(前過)에 대하여 훈계하고 회개하게 한다.
- ⑤ 청원주는 청원경찰 배치 결정의 통지를 받았을 때에는 통지를 받은 날부터 15일 이내에 청원경찰에 대한 징계규정을 제정하여 관할 지방경찰청장에게 신고하여야 한다. 징계규정을 변경할 때에도 또한 같다.
- ⑥ 지방경찰청장은 제5항에 따른 징계규정의 보완이 필요하다고 인정할 때에는 청원주에게 그 보완을 요구할 수 있다.

행규칙 제13조).

<표 2> 청원경찰의 교육과목 및 수업시간표

학과별	과목	시간	
정신교육	정신교육	8	
학술교육	형사법	10	
	청원경찰법	5	
실무교육	경무	경찰관직무집행법	5
	방법	방법업무	3
		경범죄처벌법	2
	경비	시설경비	6
		소방	4
	정보	대공이론	2
		불심검문	2
	민방위	민방공	3
		화생방	2
		기본훈련	5
		총기조작	2
		총검술	2
		사격	6
	술과	체포술 및 호신술	6
기타	입교·수료 및 평가	3	

※ 자료: 청원경찰법 시행규칙 [별표 1]

(4) 청원경찰경비

청원주는 청원경찰에게 지급할 봉급과 각종 수당, 청원경찰의 피복비, 청원경찰의 교육비, 그리고 보상금 및 퇴직금의 청원경찰경비를 부담하여야 한다(법 제6조 제1항).

국가기관 또는 지방자치단체에 근무하는 청원경찰의 보수는 본법에서 정하는 구분(재직기간 15년 미만: 순경, 재직기간 15년 이상 30년 미만: 경장, 재직기간 30년 이상: 경사)에 따라 같은 재직기간에 해당하는 경찰공무원의 보수를 감안하여 대통령령으로 정한다. 다만 국가기관 또는 지방자치단체 외에 근무하는 청원경찰에 대한 봉급·수당의 최저부담기준액과 피복비 및 교육비 등 비용의 부담기준액은 경찰청장이 정하여 고시한다(법 제6조 제2항 및 제3항).<sup>6)</sup>

그리고 청원주는 청원경찰이 직무수행으로 인하여 부상을 입거나, 질병에 걸리거나 또는 사망한 경우 또는 직무상의 부상·질병으로 인하여 퇴직하거나, 퇴직 후 2년 이내에 사망한 경우에 해당하게

6) 「청원경찰법 시행규칙」 제10조(국가기관 또는 지방자치단체에 근무하는 청원경찰 외의 청원경찰의 보수)에 따르면 국가기관 또는 지방자치단체에 근무하는 청원경찰 외의 청원경찰의 봉급과 각종 수당은 법 제6조제3항에 따라 경찰청장이 고시한 최저부담기준액 이상으로 지급하여야 한다. 다만, 고시된 최저부담기준액이 배치된 사업장에서 같은 종류의 직무나 유사 직무에 종사하는 근로자에게 지급하는 임금보다 적을 때에는 그 사업장에서 같은 종류의 직무나 유사 직무에 종사하는 근로자에게 지급하는 임금이 상당하는 금액을 지급하여야 한다.

되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 청원경찰 본인 또는 그 유족에게 보상금을 지급하여야 하며, 퇴직할 때에는 「근로자퇴직급여 보장법」에 따른 퇴직금을 지급하여야 한다. 다만, 국가기관이나 지방자치단체에 근무하는 청원경찰의 퇴직금에 관하여는 따로 대통령령으로 정한다(법 제7조 및 제7조의 2).

#### (5) 청원경찰의 면직 및 퇴직

청원경찰은 형의 선고, 징계처분 또는 신체상·정신상의 이상으로 직무를 감당하지 못할 때를 제외하고는 그 의사(意思)에 반하여 면직(免職)되지 아니하며, 청원주가 청원경찰을 면직시켰을 때에는 그 사실을 관할 경찰서장을 거쳐 지방경찰청장에게 보고하여야 한다(법 10조의4).

그리고 청원경찰이 법 제5조 제2항에 따른 임용결격사유에 해당될 때, 법 제10조의5에 따라 청원경찰의 배치가 폐지되었을 때, 또는 나이가 60세가 되었을 때에는 당연 퇴직된다(법 제10조의6). 또한 국가기관이나 지방자치단체에 근무하는 청원경찰의 휴직 및 명예퇴직에 관하여는 「국가공무원법」 제71조부터 제73조까지 및 제74조의2를 준용한다(법 제10조의7).

#### (6) 벌칙 및 과태료

청원경찰로서 「국가공무원법」 제66조 제1항을 위반한 사람은 1년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처한다. 또한 지방경찰청장의 배치 결정을 받지 아니하고 청원경찰을 배치하거나 지방경찰청장의 승인을 받지 아니하고 청원경찰을 임용한 자, 정당한 사유 없이 경찰청장이 고시한 최저부담 기준액 이상의 보수를 지급하지 아니한 자, 또는 감독상 필요한 명령을 정당한 사유 없이 이행하지 아니한 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다. 그리고 이러한 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방경찰청장이 부과·징수한다.

### 4. 선행연구 검토

「청원경찰법」에 대한 선행연구들을 검토해 보면 대부분 특수경비원과 관련하여 「청원경찰법」과 「경비업법」의 단일화를 중심으로 하였으며, 이러한 연구논문들은 공통적으로 지휘체계와 신분을 중심으로 하여 청원경찰과 특수경비원을 일원화하기 위한 방안을 제시하고 있다(최석오, 2011; 공배완, 2010; 김양현, 2010; 이민형·강경수·김진환 2008).

그리고 이선제(2006)는 “청원경찰제도의 개선방향에 관한 연구”에서 청원경찰의 경비영역과 운영기관 및 현황 등 청원경찰제도의 실태를 검토하고, 이를 통해 도출된 청원경찰제도의 문제점과 개선방향에 대하여 논의하였다. 여기에서 개선방안으로 제시하는 내용을 살펴보면, 배치대상별로 청원경찰을 중심으로 기존의 방호원을 통합하여 재조정하여야 하며, 특히 청원경찰에 대한 자격제도를 도입할 것을 제안하고 있다.

또한 이회중(2010)은 “한국 민간경호 산업의 발전방안에 따른 연구: 법·제도 개선을 중심으로”에서 「청원경찰법」의 내용에 따른 비조직적인 지휘계통과, 경비구역, 임용, 퇴직금, 무기휴대, 신분과 관련하여 그 문제점과 개선방안을 제시하였다.

이와 같이 기존의 「청원경찰법」과 관련된 연구들은 「경비업법」상의 특수경비원과의 단일화에 관하여 중점적으로 이루어졌으며, 청원경찰법 내용에 대한 문제점과 개선방안에 대한 연구가 일부 있었지만, 아직까지 그 연구가 미진한 것을 부인할 수는 없다. 특히 역사적으로 국가중요시설경비의 주축을 담당하였던 청원경찰의 직무와 권한에 대한 논의는 없었으며, 특수경비원과의 관계에서도 청원경찰의 폐지를 전제로 한 단일화를 중심으로 이루어진 반면, 현존하고 있는 청원경찰과 특수경비원의 차별성에 따른 체계 정립을 위한 연구는 이루어지지 않았으므로 민간인과 공무원의 이중적 신분구조를 가지는 청원경찰의 직무와 권한 및 한계 그리고 특수경비원과의 관계에 관한 연구의 필요성이 제기된다.

### III. 청원경찰법의 개정방안

#### 1. 구체적 직무 및 권한범위 명문화

현행 「청원경찰법」상 청원경찰의 직무는 직접 명문화 되어 있지 않고, 「경찰관직무집행법」에 근거하고 있다. 다만 「청원경찰법 시행규칙」 제21조에 “청원경찰이 직무를 수행할 때에는 경비 목적을 위하여 필요한 최소한의 범위에서 하여야 하며, 「경찰관직무집행법」에 따른 직무 외의 수사 활동 등 사법경찰관리의 직무를 수행해서는 아니 된다.”라고 규정되어 있을 뿐이다.

여기에서 “경비 목적을 위하여 필요한 최소한의 범위”는 과잉금지의 원칙의 내용 중 하나인 최소침해의 원칙에 부합되나 이를 다시 해석해야 하는 이중적 부담을 내포하고 있으며, 명확성의 원칙과 위임입법의 한계 상 법률에 구체적으로 그 직무와 권한에 대해 명문화할 필요성이 제기된다.

그리고 현행 「경찰관직무집행법」상 직무는 국민의 생명·신체 및 재산의 보호, 범죄의 예방·진압 및 수사, 경비·요인경호 및 대간첩작전수행, 치안정보의 수집·작성 및 배포, 교통의 단속과 위해의 방지, 그리고 기타 공공의 안녕과 질서유지이다. 그리고 이를 수행하기 위해서 불심검문, 보호조치, 위험발생의 방지, 범죄의 예방과 제지, 위험방지를 위한 출입, 그리고 사실의 확인 등의 권한을 보유하게 된다(경찰관직무집행법 제2조 내지 제8조).

이러한 직무에서 수사와 치안정보 수집·작성 및 배포를 제외한 나머지 직무는 그 해석상 경비 목적 하에 이루어질 수 있는 범위로 볼 수 있다. 마찬가지로 임의동행을 제외한 불심검문이나 배치구역 내에서의 보호조치, 위험발생의 방지를 위한 억류, 피난 등, 그리고 범죄의 예방과 제지는 청원경찰의 권한 범위에 포함된다고 할 수 있다.

그러나 청원경찰은 민간경비의 하나로서 공권력 작용의 범집행자가 아니므로, 「경찰관직무집행법」상 직무와 권한 범위에 대한 준용에 있어서 청원경찰의 신분과 직무에 적합하게 그 해석이 필요하다.

청원경찰법 제정 당시의 입법 목적과 현재의 청원경찰 운영상의 환경이 변화되었으며, 북한의 대남 침투에 따른 대테러임무와 더불어 치안행정구조의 한축을 담당하는 민간경비의 일환으로 범죄예방 및 시설 이용자에 대한 편의제공에 관한 업무 내용이 보완되어야 할 것이다. 시설내의 질서유지와 방범, 방화, 주차 및 시설관리, 민원안내 등 복합적이고 유기적인 안전관리 기능을 수행하도록 그 직무 규정을 구체적으로 명시하여야 할 것이다. 그리고 그러한 직무에 적합한 청원경찰의 권한범위를 설정하여야 하며, 정지와 질문, 물품보관 요구, 물품 반입 보류 및 금지, 출입통제, 시설 내 질서유지권한, 시설 내부 및 외곽 순찰 중 범죄제지, 위험발생 시 퇴거 요구 및 억류 등 청원경찰의 신분에 합당한 구체적인 권한범위를 법상에 명시하여 설정하여야 할 것이다. 이에 따라 청원경찰의 직무와 권한범위를 구체적으로 예시하면 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 청원경찰의 직무와 권한범위 예시

직무	권한범위
- 범죄의 예방 및 진압	- 불심검문
- 시설경비 및 요인경호	- 배치구역내 보호조치
- 대간침착전 수행	- 위험발생 방지를 위한 억류 및 피난 명령
- 교통유도	- 자력구제권
- 안전사고 등 위해의 방지	- 물품 반입 보류 및 거부
- 시설내 질서유지	- 출입통제
- 주차 및 시설관리	- 시설내 질서유지
- 민원안내	- 통제구역에 대한 접근 금지 명령
- 응급구조 및 환자수송	- 퇴거요구

이와 같이 청원경찰의 직무와 권한을 「청원경찰법」 상에 구체적으로 명문화하여야 하며, 청원경찰의 경비 목적 범위 내에서의 직무와 권한을 설정하고, 그 한계를 명확히 규정하여야 한다.

또한 청원경찰의 직무는 국가중요시설의 물리적 보안뿐만 아니라 인적 보안 또한 중요하므로 국민의 생명과 신체 보호와 밀접한 연관을 가지게 된다. 이러한 안전 활동을 수행하기 위해서는 물리적 유효력을 행사할 가능성이 농후하며, 이것은 그 직무와 권한 범위 내에서의 자력구제권으로 행사될 수 있으므로, 제3자에 대한 피해 또는 법익 침해가 있을 수 있다. 이러한 이유로 「청원경찰법 시행규칙」에 직무수행의 범위를 최소한으로 하고, 수사과 같은 범집행 활동을 수행할 수 없도록 규정하고 있으나, 국민의 기본권과 직결되는 사항을 규칙에 명시하는 것은 문제가 있으며, 직접 법률에 규정하여야 할 것이다.

2. 채용의 공정성

청원경찰의 채용에 있어서 각 배치 장소마다 서류심사와 면접을 기본으로 하고 있지만, 필기시험 실시 여부는 채용 기관마다 상이하다.

원주시의 경우 공개채용을 처음 실시한 2008년 이후 청원경찰 응시자격과 관련된 기준이 모집 때마다 바뀌며 “특정인이 내정됐다”는 논란이 빚어지고 있으며, 2008년 이후 세 차례 실시한 청원경찰 공개 모집이 실시할 때마다 각각 다른 자격을 적용하였다. 이에 대해 원주시 관계자는 “현행 청원경찰법에 나이 제한은 있지만 민간인 정규직 계약 근로자이기 때문에 응시자격 기준이 공무원과 같이 명시된 것이 아니라 내부적으로 결정할 수 있도록 돼 있다”고 해명했다(강원일보, 2012.06.14). 또한 인천시 남구 청원경찰 채용과정에서 특정 인사의 자녀 내정설이 도는 등 잡음이 있었으며, 이러한 이유로 청원경찰은 신체적 부적합이나 범법행위 전력 등 특별한 사유만 없으면 되는 만큼, 2차 면접 시험에서 면접관의 주관적인 평가가 당락을 좌우하기 때문에 특히 면접관에 구 간부공무원 2명이 참여, 구의원의 입김이 작용하거나 이들이 구의원의 눈치를 볼 수밖에 없다는 점에 있어서 문제가 될 수 있다고 볼 수 있다(경기일보, 2012.05.04).

청원경찰은 그 신분이 민간인이지만, 형법 기타 법령의 벌칙 적용에 있어서는 공무원으로 보고 있으므로, 이것은 청원경찰의 직무 수행이 국민의 안전과 기본권 보장에 밀접한 연관을 가지기 때문이다. 따라서 청원경찰의 자질과 능력에 대한 검증과 더불어 기본 소양 및 직업윤리에 대한 사전 검증이 필요하다. 그러나 청원경찰 채용 기관마다 그 채용기준과 절차가 체계화 되어 있지 않기 때문에 이에 대한 공신력이 떨어질 수 있다.

그러므로 청원경찰법 상에 채용기준에 대한 근거 규정을 명시하고, 그 시험방식과 절차에 대해 위 입법법화 하여야 한다. 또한 이를 보완하기 위한 자격 검정제도를 도입하기 위하여 자격을 취득한 자를 대상으로 채용에 우선적으로 고려할 수 있는 자격검정제도를 신설하고, 이를 통한 통일적인 채용 기준과 절차가 마련되어야 할 것이다.

### 3. 교육의 내실화

교육에 있어서 제정법 당시의 북한의 도발을 배경으로 한 청원경찰의 역할에 중점을 두고 있지만, 현재 각 기관의 안전 목적은 그 필요상 범죄예방과 질서유지, 그리고 안전사고 등의 방지에 중점을 두고 있다.

2011년 12월 인천시장이 인천경제청사인 미추홀 타워를 방문했을 때 민원인들이 항의하는 과정에서 청원경찰들이 제대로 막지 못해 담당 공무원들이 민원인들에 둘러 싸여 폭행당한 사례로 보아 청원경찰의 시설 내 질서유지와 관계 구성원에 대한 인적 보호 및 청사방호에 대한 제대로 된 직무 수행이 이루어지도록 하기 위해서는 청원경찰에 대한 신입교육과 직무교육이 내실화되어야 한다.

이에 따라 청원경찰에 대한 신입교육의 경우 앞서의 청원경찰의 직무와 권한 및 그 한계에 입각하여 청원경찰의 직무 수행 역량을 강화하기 위한 과목으로 재구성할 필요성이 제기되며, 비록 민간인

신분으로서의 자체경비이지만 경찰의 직무를 대행한다는 의미에서 그 교육 시간을 늘이는 방안도 검토하여야 한다고 사료된다.

그리고 청원주에 의해 이루어지는 직무교육에 있어서도 범죄예방과 위험방지를 위한 위기관리 및 대응능력을 향상할 수 있도록 각 시설별 운영 보다는 통합적인 집체교육으로 전환되어야 한다고 본다.<sup>7)</sup> 또한 경비목적 하의 경찰의 직무를 수행할 경우 그 직무와 권한 범위에 대한 이해와 더불어 이를 직접적으로 현장에서 수행하기 위한 기초 지식이 필요하며, 이에 대한 평가를 위한 보수교육으로 전환하여 교육의 내실화를 이루어야 한다. 이와 더불어 직무교육의 효율성을 높이기 위해서 청원경찰을 대상으로 하여 직무수행 능력이 우수하거나 다년간의 관련 경력이 있는 자를 중심으로 「경비업법」 상의 ‘경비지도사’와 같이 직무교육을 담당하는 자격제도를 시행하여야 할 것이다.

#### 4. 특수경비원과의 관계 정립

국가중요시설에 대한 경비는 청원경찰과 특수경비원으로 이원화되어 있으며, 이에 따른 역할 분담의 문제가 제기될 수 있다.

청원경찰법과 경비업법의 이원적인 운용에 따라 청원경찰과 민간경비 교육훈련의 통일을 기하기가 어렵고, 경비업법에 있어서 가장 중요한 지휘체계상의 통일을 기할 수가 없으며, 경비원의 사기 문제와 직결되는 보수의 적정화가 어려운 실정이다. 그리고 청원경찰의 이중적 신분구조 때문에 전체 민간경비원들의 신분상의 통일이 곤란하며, 종전에 가장 큰 차이를 보이고 있다는 청원경찰의 총기휴대 사항도 특수경비원이 총기휴대가 가능하게 됨으로써 별다른 효용성을 발휘하지 못하고 있다. 또한 청원경찰의 본래취지인 국가안보적 차원 보다는 범죄예방적 차원이 더 강조되고 있으며, 청원경찰의 근무 감독 및 배치권한이 민간경비의 민간경비업자에게 법적으로 위임되어 있고, 청원주들이 경비효과 면을 내세워 몇몇 경비시설을 제외하고는 청원경찰수를 줄이고 민간경비원수를 오히려 늘려나가는 추세에 있기 때문에 국가중요시설 및 국영체제기관들도 수익자부담원칙에 따른 민영체제기관으로 전환하는 현상과 더불어 시간이 흐를수록 청원경찰의 그 존립 근거가 희박해질 것으로 예상된다(이민형·강경수·김진환, 2008: 79).

청원경찰의 신분은 「청원경찰법」 상 보장되어 있으므로, 계약경비원으로서의 특수경비원과 비교할 수는 없다. 다만 국가중요시설 경비에 있어서 자체경비로서의 청원경찰이 특수경비와의 차별성에 대

7) 광주지방경찰청은 2011년 12월 21일 관내 국가중요시설인 광주공항, KBS 등에 근무 중인 청원경찰 70명에 대한 집체교육을 실시하였으며, 당일 교육에서는 경찰특공대 폭발물 처리반의 사제 폭발물에 대한 초동조치 요령 시범, 테러예방 동영상 시청 등이 이루어졌다. 또한 광주경찰은 향후 비상상황 발생에 대비해 국가중요시설 근무 청원경찰과 유기적인 비상대응체제를 유지할 방침이라고 하였다(머니투데이, 2011.12.22.). 이와 같이 청원경찰의 직무교육에 있어서 당해 감독기관인 지방경찰청을 중심으로 집체교육이 확대되어야 하고, 감독의 효율성과 교육의 내실화를 위한 경찰의 지속적인 지원이 있어야 할 것이며, 이에 대한 법령상의 근거규정을 두어야 할 것이다.

한 논의가 이루어져야 한다.

<표 4> 특수경비원과 청원경찰 비교

구분	특수경비원	청원경찰
업무범위	경비대상시설에서의 도난, 화재 및 그 밖의 혼잡 등으로 인한 위험발생 방지	배치구역 내 경비 목적을 위한 필요한 범위 안에서 경찰관직무집행법상 직무수행(수사 제외)
업무구역	공항(항공기 포함) 등 대통령령이 정하는 국가중요시설(공항·항만·원자력 발전소 등의 시설 중 국가정보원장이 지정하는 국가보안목표시설과 통합방위법상 국방부장관이 지정하는 국가중요시설)	- 국가기관 또는 공공단체와 그 관리하의 시설 및 사업장 - 국내주재 외국기관 - 기타 행정안전부령으로 정하는 중요시설사업장 또는 장소
업무수행주체	- 허가받은 경비업체에 고용 - 신분 : 민간인	- 지방경찰청장의 승인을 받아 시설주가 임용 - 신분 : 민간인(형법 기타 법령의 벌칙 적용 시 공무원) - 의사에 반하여 면직되지 않고 당연퇴직 사유 규정
직무권한	- 시설주의 관리권 범위 내 - 형법상 위법성조각사유에 따른 면책 행위	경찰관직무집행법상 직무권한(범죄예방, 경비, 위해방지, 불심검문 등)
의무	직무상 명령에 복종, 경비구역 이탈금지, 정의행위 금지 및 무기 안전수칙 이행 의무 등	국가공무원법 및 경찰공무원법 준용(명령 복종, 직장이탈금지, 비밀엄수, 집단행위 금지, 허위보고 금지 등)
감독	지방경찰청장 또는 관할경찰서장의 소속 경찰공무원 현장감독 지시	- 청원경찰 : 청원주 또는 관할경찰서장(매월 1회 경비현장에서 감독) - 청원주에 의한 경비업자에 대한 감독권한 위임
교육	88시간의 신임교육과 매월 6시간 이상의 직무교육	경찰교육기관에서 2주 76시간의 기본교육과 매월 4시간 이상의 직무교육
무기휴대	필요시 무기휴대 가능	필요시 무기 휴대 가능
보수	경비업체 자유	경찰청장이 고시한 최저부담 기준액 이상
손해배상	민법 규정 준용(경비업자의 사용자배상책임)	민법규정을 준용하나 시설주가 국가 또는 지방자치단체인 경우 국가배상법 준용
벌칙	행정형벌을 부과(특수경비원의 경우 무기 휴대하여 형법상의 특정범죄를 범한 때에는 가중 처벌)	집단행위 금지 위반 시 행정형벌 부과

※ 자료: 이민형·강경수·김진환(2008: 77) 일부 수정.

<표 4>를 보면 청원경찰과 특수경비원의 직무와 권한 및 배치구역에 대한 구별기준에 대한 규정이 없다. 개개 근거법률에서 독자적으로 규정되어 있어 청원경찰과 특수경비의 차별성에 대한 기준이 모호한 실정이다.

청원경찰과 특수경비원의 구체적인 직무와 권한 범위가 그 근거법규인 청원경찰법과 경비업법에 구체적으로 명시되지 않았기 때문에 우선적으로 청원경찰과 특수경비원이 동일 시설 내에서 경비업무를 수행할 시 그 배치 구역을 구분하여야 할 것이다. 예를 들어 시설내부의 질서유지와 출입통제 및 순찰, 그리고 안전관리 등은 청원경찰이, 시설외곽 방호는 특수경비원이 담당하도록 하는 등 직무수행

범위를 배치구역 별로 구분하여야 할 것이다. 또한 「청원경찰법 시행령」 19조에 따르면 “「경비업법」에 따른 경비업자가 중요 시설의 경비를 도급받았을 때에는 청원주는 그 사업장에 배치된 청원경찰의 근무 배치 및 감독에 관한 권한을 해당 경비업자에게 위임할 수 있으며, 청원주는 이를 이유로 청원경찰의 보수나 신분상의 불이익을 주어서는 아니 된다.”라고 규정되어 있다. 이러한 규정은 청원경찰과 특수경비원을 동일한 지휘체계로 일원화하는 효과가 있을 수 있지만, 반면에 경비업자는 청원경찰에 대한 직접적인 인사권한 및 감독자로서의 지위가 아니므로, 이에 대한 실효성에 의문이 제기될 수 있다.

따라서 「청원경찰법」 상에 직무와 범위를 구체적으로 제시하고, 특수경비원과 비교하여 그 역할의 차별성이 있도록 하여야 한다. 그리고 동일 시설 내에서의 청원경찰과 특수경비원의 관리·감독을 청원주와 관할경찰서장을 중심으로 일원화할 필요성이 제기되며, 청원경찰과 특수경비원에 대한 감독을 담당할 자격제도 시행과 더불어 배치장소 및 역할범위의 한계를 특수경비원과 비교하여 구분되도록 설정하여야 한다.

#### IV. 결론

국가중요시설의 경비시스템은 크게 청원경찰과 특수경비원으로 이원화되어 있으며, 그 효율성 측면에서 이러한 두 제도가 동일 시설에 적용될 수 있는지 살펴보아야 하며, 특히 청원경찰의 직무와 권한이 명확히 제시되어 있지 않으므로 특수경비원의 역할과 교착이 되어 그 효용성에 회의적일 수밖에 없다.

청원경찰은 국가중요시설 경비의 중요한 역할을 담당하여 온 사실을 부정할 수 없으며, 이에 대한 제도 취지를 살리기 위해서는 현 실정에 맞게 보완하고 수정하여야 할 것이다. 이를 위해서는 그 근거인 「청원경찰법」에 청원경찰제도의 취지에 맞는 규정이 보다 더 보강되어야 하며, 구체적으로 그 직무와 권한, 그리고 특수경비와의 관계에 대한 명확한 규정이 명문화되어야 한다.

이를 위해서는 먼저 청원경찰의 직무와 권한을 「경찰관직무집행법」에 준용하도록 한 현행법을 개정하여 구체적으로 직접 법규에 명시하여야 할 것이다. 또한 그러한 직무를 수행하기 위한 권한 범위를 설정하여 특수경비원과 차별화하고, 그에 따른 지휘체계의 일원화를 모색하여야 할 것이다. 청원경찰의 역할 정립을 통하여 특수경비원과의 차별성을 확보하여 그 배치구역별, 업무 영역별 구분을 두어야 하며, 업무의 중요도에 따라 관리·감독체계를 탄력적으로 운용할 수 있도록 근거규정을 마련하여야 한다. 또한 청원경찰과 특수경비원에게 통일적으로 적용될 수 있도록 지도·감독요원을 두도록 하고, 이를 위한 자격제도를 도입할 필요가 있다고 본다.

그리고 청원경찰의 채용과 교육에 있어서 청원경찰을 채용하는 기준을 각 시설별로 자율적으로 맡기는 것이 아니라 통일적인 기준이 법상에 투여되어야 하며, 이를 위한 자격검정을 시행하여야 할 것

이다. 또한 직무교육의 내용과 실시방식을 통일적으로 규정하고, 청원경찰의 위기대응능력을 함양하고 교육의 내실화를 위한 법령상의 규정이 명시되어야 한다.

이를 통해 민간경비의 전반적인 질적 발전과 더불어 청원경찰의 배치장소에 합목적적인 업무수행이 이루어지도록 하여, 일반 계약경비제도와는 구별될 수 있는 특화된 업무가 이루어져야 할 것이다. 내 부직원으로서 배치 장소의 고유 업무에 부합될 수 있는 충성도가 높은 경비인력의 근간이 되도록 「청원경찰법」이 개정되어야 할 것이다.

요컨대 청원경찰제도는 전문 경비인력 수급과 국가재정부담의 감소를 동시에 만족하기 위하여 시행되었으며, 국가중요시설의 경비시스템 운용에 있어서 핵심적인 역할을 담당하였다. 그러나 특수경비원과의 관계에 있어서 그 역할구분이 명확히 제시되지 않고, 청원경찰의 지위에 따른 직무와 권한에 대한 구체적 법규가 부재한 상황에서 민영화된 국가중요시설경비의 실질적 효과를 얻기란 어렵다고 본다. 따라서 「청원경찰법」을 개정하여 청원경찰의 효용성을 극대화할 수 있도록 하여 민간경비의 효율성과 공경비의 신뢰성을 동시에 확보할 수 있도록 하여야 할 것이다.

## 참고문헌

- 청원경찰법 법률 제10013호, 2010.2.4. 일부개정.
- 청원경찰법 시행령 대통령령 제23738호, 2012.4.18. 일부개정.
- 청원경찰법 시행규칙 행정안전부령 제297호, 2012.5.31. 타법개정.
- 공배완. 2010. 민간경비의 직무에 관한 청원경찰법상 제도와 경비업법상 특수경비제도의 비교 연구. 법학연구. 38: 325-347.
- 김성진. 2010. 특수경비원제도의 문제점과 개선방안. 경찰연구논집. 7: 111-132.
- 김양현. 2010. 청원경찰제도와 특수경비원제도의 통합방안에 관한 연구. 한국민간경비학회보. 16: 53-71.
- 박봉진. 2004. 청원경찰법과 경비업법에 관한 소고. 한국민간경비학회보 4: 173-195.
- 이민형·강경수·김진환. 2008. 한국 민간경비 관련법제 단일화 논의: 경비업법과 청원경찰법을 중심으로. 한국재난정보학회논문집. 4(1): 70-83.
- 이선재. 2006. 청원경찰제도의 개선방향에 관한 연구. 경기대학교 대학원 석사학위논문.
- 이희중. 2010. 한국 민간경호 산업의 발전방안에 따른 연구: 법·제도 개선을 중심으로. 국민대학교 법무대학원 석사학위논문.
- 최석오. 2011. 경비어법 입법체계의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 청원대학교 대학원 박사학위논문.
- 강원일보. 2012. 06. 14.
- 경기일보. 2012. 05. 04.

머니투데이. 2011. 12. 22.

Clifford D. Shearing and Phillip C. Stenning. 1981. *Crime and Justice: An Annual Review of Research*. University of Chicago Press.

National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals. 1973. *Report on the Police*. Washington, D.C.:Government Printing Office.

William C. Cunningham. 1990. *Private Security Trends 1970 To 2000, The Hallcrest Report II*. Butterworth-Heinemann.

---

**李旼炯**: 용인대학교 대학원 경호학과에서 2010년에 경호학 박사학위를 취득하였으며, 현재 대구예술대학교 경호보안학과의 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 민간경비, 경비업법, 경호제도사, 경호윤리, 민간조사제도 등이며, 최근 연구로는 "지역문화축제 안전관리 역량강화를 위한 민간경비제도 구축방안(2012)", "AHP 기법을 활용한 민간조사제도 도입을 위한 정책우선순위 분석(2010)", "경비업법 상 윤리적 요소와 경호윤리 법제화 방향에 관한 논의(2010)", "경비업법 제7조 제1항 「관리권 범위」에 대한 법적 해석(2011)", "한·중 민간경비관련법제 비교 고찰: 한국 경비업법과 중국 보안서비스관리조례를 중심으로(2009)" 등이 있다(1975lmh@hanmail.net).

투 고 일: 2012년 07월 15일

수 정 일: 2012년 07월 31일

게재확정일: 2012년 08월 06일

## The Revision measure of Police Assigned for Special Guard Act for Institutional Establishment of National Significant Facilities Security

Min Hyung Lee

Police assigned for special guard has played a key role in managing the national significant facilities' security after "Police Assigned for Special Guard Act" was legislated in 1962. But it seems that the obscure area and concept of police assigned for special guard makes national significant facilities' security critical due to introducing the special security business system. It is necessary that the specialized task of police assigned for special guard should be fixed by articles of Act to be distinguished from that of the general security personnel in addition to the suitable performance for the special guarding duty. And the official authority and its limit of the police assigned for special guard should be proposed to polysynthetically manage the special guard system divided into special security business and police assigned for special guard. Therefore, "Police Assigned for Special Guard Act" should be revised with the official authority and its limit of the police assigned for special guard, recruitment and training, and relationship between the police assigned for special guard and the special security business.

**Key words:** police assigned for special guard act, national significant facilities, private security