

2006-11 | 책임연구보고서

**독일 민간경비의 발전과  
Police Private Partnership**

**치안정책연구소**  
POLICE SCIENCE INSTITUTE

2006-11 | 책임연구보고서

**독일 민간경비의 발전과  
Police Private Partnership**

치안정책연구소 사회안정대책연구실

연구관 이 성 용

# 독일 민간경비의 발전과 Police Private Partnership

이 성 용\*

## 目 次

- I. 들어가며
- II. 독일의 일반적 치안환경
- III. 민간경비의 역사
- IV. 민간경비업의 발전
- V. Police Private Partnership의 의의와 발전
- VI. 맺으며

## I. 들어가며

현대국가는 국가공동체에 부여된 공공의 임무를 수행하면서 민간부분과 점점 더 많은 책임을 분산하고 있다. 기존 국가의 고유한 임무와 역할에 해당하던 분야에서의 민간참여의 가속화 경향은 거부할 수 없는 현실이 되었으며 이는 치안분야에서도 예외가 될 수 없다. 경찰에 의해 대변되는 국가의 치안업무에의 민간참여의 대표적인 형태는 민간경비라고 할 수 있다.

우리나라의 민간경비의 역사는 한국전쟁이후 미군의 주둔에서 시작되는 짧은 역사를 가졌음에도 불구하고 최근까지 급격한 양적성장을 이루어 왔다. 반면에 독일의 현대적 민간경비는 미국의 영향을 받아 20세기 초에 시작되어 꾸준한 성장과 발전을 이루면서 국가의 치안활동의 역할분담을 점점 확대하여 왔다.

2002년 한일 월드컵 경기에서 우리의 경우 경기장 출입자의 보안검색과

경기장 내·외곽 안전관리를 경찰에서 담당한 반면, 2006년 독일 월드컵에서는 월드컵기간 중 경기장의 사용과 관리권이 모두 FIFA에 이양되어 민간경비업체인 '세큐리타스 (Securitas)'의 책임 하에 입장객 및 경기장 내·외곽에 대한 안전활동이 이루어졌다.<sup>1)</sup>

독일에서의 민간경비에 관한 논의는 주로 법학자들에 의한 규범적인 접근 방법을 통해서 활발히 이루어지고 있다. 1977년 독일의 호프만 림 (Hoffmann-Riem)은 민간경비업을 언급하면서 조지오웰의 '1984년'에 등장하는 감시국가가 수정되어야 한다고 말한다. 조지오웰이 말한 'Big Brother' 대신 미래에는 아마도 민간경비라는 'Big Family'가 탄생할 것인데, 이는 안전을 담보하지만 다른 한편으로는 새로운 권력을 의미하는 집단이 될 것이라 경고한 것을 시작으로,<sup>2)</sup> 이후 민간경비활동과 국가공권력과의 관계에 대해 '경찰업무의 민영화'라는 시각에서 활발한 논의가 현재까지 계속되고 있다.

본 연구에서는 우리나라와 유사한 법 시스템을 가지고 있는 독일 경비업의 현황과 발전과정 및 민경협력의 모델을 검토함으로써 우리 경비업 발전을 위한 시사점을 찾아보고자 한다.

## II. 독일의 일반적 치안환경

독일은 총 면적 357,027km<sup>2</sup>로 구성된 연방국가로서 독일통일 이전까지는 11개의 주로 구성되어 있었으며 1990년 10월 3일 독일통일을 기해 구동독의 5개주<sup>3)</sup>가 독일연방공화국에 흡수됨으로써 현재 16개

---

\* 경찰대학 치안정책연구소 연구관 (독일 아우그스부르크 대학 법학박사)

1) 필자는 독일월드컵 기간 중 정부합동 대테러 안전단의 일원으로 2006.6.10.~6.25일까지 한국팀의 경기가 열리는 독일 현지에서 독일경찰과 합동으로 안전활동을 실시하였다. 한국팀의 첫 경기가 열린 프랑크푸르트 경기장의 경우 경기당일 경기장 내외에 경찰인력은 350명이 배치된 반면, 민간경비요원은 1,280명이 배치되어 안전활동을 담당하였다.

2) Hoffmann-Riem, Übergang der Polizeigewalt auf Private?, ZRP 1977, 279면.

의 주로 이루어져 있다. 이 중 베를린, 브레멘, 함부르크는 하나의 도시임에도 동시에 주의 권능을 가지고 있는 도시국가(Stadtstaaten)에 해당한다.<sup>4)</sup> 2005년 1월 1일기준 총 인구는 8250만 명이며 약 26만 명의 경찰관들이 활동하고 있다.<sup>5)</sup>

2006년 5월 15일, 독일연방내무부장관 볼프강 쇼이블레 박사(Dr. Wolfgang Schäuble)와 주내무부장관 협의회 의장이며 現 바이어른 주 내무부장관인 귄터 벡슈타인 박사(Dr. Günther Beckstein)는 공동으로 2005년 경찰범죄통계를 언론에 발표했다.<sup>6)</sup>

이 범죄통계에 따르면 2005년 독일 전역에서 집계된 범주는 6,391,715건으로 전년대비 3.6% 감소되었다 (2004년 6,633,156건 발생). 동시에 사건해결율은 2004년 54.2%에서 0.8% 증가된 55.0%로서 범죄통계집계이래 최고의 수치를 기록하고 있다. 독일의 연도별 범죄통계는 아래와 같다.

---

3) Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, 동베를린은 서베를린에 흡수됨

4) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung(Hrsg), Tatsachen über Deutschland, 2000, 19면.

5) 독일 경찰조직과 업무에 관한 자세한 내용은 이성용 외, 비교경찰론, 175면 이하 참조.

6) 독일 연방경찰기관인 연방범죄수사국에서 매년 800여장 분량의 책자로 발행되는 범죄통계자료에는 경찰에서 집계된 전년도 범죄통계에 대한 자료와 분석결과를 신고 있는데, 여기에는 경찰에서 인지되고 처리완료된 범죄와 형사처벌 대상인 미수범죄, 그리고 세관에서 처리된 마약범죄가 포함되며, 국가안보관련 범죄, 교통범죄 및 국외에서 발생한 범죄 등은 통계에서 제외된다. 독일의 범죄통계에서는 주로 다음과 같은 사항들이 분석된다.

- 확인된 범죄의 유형과 수치
- 범죄발생지와 범행일시
- 피해자와 피해품
- 사건해결률
- 용의자의 연령, 성별, 국적 등

다만 이러한 통계는 실제로 발생했음에도 경찰에서 파악되지 않은 암수범죄에 의해서 신뢰도의 제약이 생길 수 있다. 예를 들어 국민들의 신고양태나 경찰의 수사의 강도가 차이를 나타낼 경우, 실제 범죄발생빈도에 변화가 없음에도 불구하고 발표되는 범죄통계와 파악되지 않은 암수범죄간의 수치변화가 발생할 수 있다.

【독일의 연도별 범죄통계】

연도	인구	발생범죄	전년대비	발생빈도 (인구 10만명당)
1993	80,974,632	6,750,613		8,337
1994	81,338,093	6,537,748	-3.2	8,038
1995	81,538,603	6,668,717	2.0	8,179
1996	81,817,499	6,647,598	-0.3	8,125
1997	82,012,162	6,586,165	-0.9	8,031
1998	82,057,379	6,456,996	-2.0	7,869
1999	82,037,011	6,302,316	-2.4	7,682
2000	82,163,475	6,264,723	-0.6	7,625
2001	82,259,540	6,363,865	1.6	7,736
2002	82,440,309	6,507,394	2.3	7,893
2003	82,536,680	6,572,135	1.0	7,963
2004	82,531,671	6,633,156	0.9	8,037
2005	82,500,849	6,391,715	-3.6	7,747

연방내무부장관인 쇼이블레 박사는 2005년 범죄통계를 발표하면서 다음과 같이 평가하였다.

“우리는 2005년 경찰에서 집계한 범죄통계를 통해 범죄의 현저한 감소를 확인할 수 있다. 동시에 사건해결률은 약간 증가되었다. 이는 독일이 국제적으로 볼 때 세계에서 가장 안전한 국가 중에 하나임을 보여준다. 우리 경찰의 훌륭한 업무가 아니었다면 이런 결과는 불가능했을 것이다. 이점에서 특히 나는 매일 계속되는 어려운 업무를 열정을 가지고 성실히 수행한 주 경찰과 연방경찰 여러분들에게 감사드린다. 독일경찰이 국민들로부터 국가에서 가장 신뢰받는 조직으로 평가되는 것은 당연

한 결과이다.”

바이어른 내무부장관 백슈타인 박사의 평가는 다음과 같다. “경찰의 범죄통계는 우리 주 경찰들의 전문적인 수사활동을 그대로 반영하고 있다. 범죄통계의 대부분은 주경찰 활동의 집계이며, 이는 우리의 연방체제가 범죄수사차원에서도 확고하게 자리잡았음을 의미한다. 1998년 이래로 지속되는 사건해결율의 증가세는 수사에 있어서 우리 주 경찰들의 높은 기술적 수준과 노하우를 보여주고 있다. 특히 유전자분석을 통해 용의자의 식별이 최근 수년 사이에 상당히 향상되었다.”

그럼에도 불구하고 독일의 인구 10만 명당 범죄발생빈도와 사건해결율을 한국경찰의 통계자료와 비교해 본다면 객관적인 치안상황은 한국과 비교할 수 없을 정도로 열악하다. 한국의 경우 2005년 인구 10만 명당 범죄발생빈도는 3,589에 불과하며, 검거율은 87.3%에 달한다.<sup>7)</sup> 이러한 차이는 우선 한반도라는 지형적 특색으로 인해 국제적 범죄영향을 비교적 적게 받으며 총기소지와 마약류에 대한 국가차원의 엄격한 대처와 지문날인의 의무화로 범죄추적이 용이한 점 등에 기인한다고 할 수 있다. 이외에도 유교적, 공동체적인 사회전통이 범죄발생을 억지하는 보이지 않는 사회적 통제기능을 수행하고 있음도 간과할 수 없을 것이다.<sup>8)</sup>

그렇지만 경찰 범죄통계자료만을 가지고 한 나라의 치안상황을 평가하기에는 논란이 없지 않다. 경찰의 통계는 실제 발생범죄에 대한 극히 제한된 단면만을 나타낸다. 국민의 범죄신고성향에 따라, 또는 범죄에 대한 강화된 치안정책 등에 의해 통계가 영향을 받을 수 있고, 신고범죄의 접수와 통계에 있어서의 의도적인, 혹은 과실에 의한

---

7) 2006 경찰백서, 199면 이하.

8) 윤일홍, Why Low Crime Rates in East Asia?, Sam Houston State University, 2004 (미출간), 5면 이하.

누락이 발생할 여지가 있기 때문이다.<sup>9)</sup>

따라서 객관적인 범죄통계이외의 주관적인 요소로서 국민들의 체감 치안이나 범죄에 대한 불안감 등이 고려되어야 하는데, 이 또한 설문조사 방법 등에 따라 커다란 차이를 나타내고 있다. 언론이나 매스컴에 의해 범죄나 치안상황에 대한 불안감이 심하게 과장되고 있는 것에 반해, 실제로 독일국민들이 느끼는 범죄문제는 여타 다른 사회문제(실업, 물가 등)에 비해 미미한 수준에 불과하다고 한다.<sup>10)</sup> 연방수사국에서 실시한 설문조사에 의하면 95년의 경우 구 동독지역 주민의 86%, 구 서독지역 주민의 70%가 길거리나 공공장소에서의 범죄에 대한 불안감을 가지고 있다고 답한 반면에, “당신의 주거지역은 안전하다고 생각하는가”하는 구체적인 질문에는 94년의 경우 구동독지역 주민의 68%, 구서독지역 주민의 81%, 98년도의 경우는 구동독지역의 80%, 구서독지역은 83%가 “매우 또는 상당히 안전하다”고 답했다.<sup>11)</sup> 위와 같이 치안상황에 대한 전체적이고 일반적인 평가와, 개별적이고 구체적인 (주거지역 등에서과 같은) 체감치안의 상관관계가 적은 것으로 나타나는데, 그 원인은 막연한 치안에 대한 불안감은 자신의 사회적 처지에 대한 부정적인 인식과 밀접한 관련을 가진 것이기 때문이다. 또한 ‘섹스와 범죄’에 대한 공포심을 자극해 시청률과 수익을 올리려고 하는 매스미디어의 상업성에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 경우에 따라 안전의 문제를 상업화시키려는 목적으로 결코 변동이 없는 객관적인 범죄수치가 의식적으로 무

---

9) 독일의 경우 상점절도의 사건접수는 실제 발생건수의 1%에 불과하다. 따라서 실제발생절도범죄 대비 신고율이 1%만 증가된다면, 상점절도 발생통계는 100% 증가하는 결과가 발생한다. 또한 슐레스비히 홀슈타인 주 경찰의 내부조사에 의하면 일부 경찰서의 경우 신고범죄의 50% 이상이 누락되었다고 한다, in: Ostendorf, Wachsende Kriminalität, ZfJ, 1998, S. 181면 이하.

10) Bundesministerium des Innern/ Justiz (Hrsg.), Der Erste Periodische Sicherheitsbericht, 39면.

11) Ostendorf, Chancen und Risiken von Kriminalprävention, ZRP, 2001, 152면.

시되거나 또는 과장되기도 한다. 정치권에서도 또한 강력한 경찰관  
련법령과 형사법령의 추진 필요성에 의해서 범죄에 대한 공포를 도  
구화 하는 경우도 있다고 한다.<sup>12)</sup> 실상 일반 시민들은 많은 경우,  
구체적인 범죄를 통해 공포함을 느끼기 보다는 소위 ‘깨어진 창’<sup>13)</sup>  
이론에서 나타난 것처럼 공공장소에서의 불결함과 무질서 등에서 국  
가가 보장하는 치안에 대한 불신감을 가지게 된다고 할 수 있다.<sup>14)</sup>

### III. 민간경비의 역사

독일문헌에서는 민간경비의 기원을 도시 야경 (Nachtwache, 夜警)  
활동에서 찾고 있다. 독일지역에서 최초의 야경원의 존재는 문헌상  
1630년경의 뉘르베르크의 예산자료에서 확인할 수 있다.<sup>15)</sup> 거리순  
찰과 소동이외에도 그들은 주거와 상점의 출입문 및 창문을 점검하  
는 업무를 수행하였다. 또한 범죄발생역지 및 사회상규상 바람직하  
지 않은 주취, 구걸, 욕지거리 등을 통제하는 역할을 담당하였다.<sup>16)</sup>  
16세기 이후 야경제도는 유니폼을 착용하고 순찰활동을 하는 제도로  
정착되어 세계적으로 확산되어 갔다. 그러나 야경제도는 후술하는  
경비보안회사와는 달리 사인(私人)에게서 임무를 부여받는 것이 아  
니라 원칙적으로 자치체의 고용원으로 활동하였다. 따라서 일부에서

---

12) Cremer-Schäfer, Die Unsicherheitsproduzenten, Neue Kriminalpolitik 1993, 43면 이하;  
Ostendorf, Wachsende Kriminalität Verschärfung des Strafrechts?, ZfJ 1998, 182  
면.

13) Wilson/Kelling, Polizei und Nachbarschaftssicherheit, Kriminologisches Journal 1996,  
121면 이하.

14) Obergfell-Fuchs, Einstellung der Bürger zur Polizei und zu privaten  
Sicherheitsdiensten, in: Weiß/Plate (Hrsg.), Privatisierung von polizeilichen Aufgaben,  
136면 이하

15) BDWS, Nachtwachwesen älter als die Polizei, WS Information 1983, Nr. 159, 10면.

16) Nelken, Das Bewachungsgewerbe, 25면이하.

는 야경원을 이러한 공적인 ‘고용관계’에 근거해서 민간경비의 시초로 보기도 하는 반면,<sup>17)</sup> 경우에 따라서는 공적으로 부여된 야경원의 순수한 ‘기능’만을 고려하여 경찰의 전신(前身)으로 바라보기도 한다.<sup>18)</sup>

19세기에 이르러 루우르 (Ruhrgebiet)지역 지방경찰의 업무과중에 따라 두 종류의 의미있는 제도가 생겨나게 되는데 이는 ‘광산경찰 (鑛山警察, Hüttenpolizisten)’과 광산경비대 (鑛山警備隊, Zechenwehren)’이다. 광산경찰은 그 업무영역이 광산지역으로 한정되어지는 공무원이라고 할 수 있다. 광산경찰의 임명에는 두 가지 다른 방식이 있다. 그 하나는 경찰관이 상부의 지시에 따라 광산지역에 상주하게 되면서, 동시에 광산주로부터 봉급을 비롯한 경제적 지원을 받게 되는 형식이고, 또 다른 하나는 광산직원이 국가로부터 광산경찰의 임무와 권한을 부여받아 공무를 수행하는 형식이다. 반면에 광산경비대는 광산주에게 소속된 무장경비대이다. 광산경비대 직원은 私會社인 광산회사에 소속되어 있으나, 파업시에는 경찰의 지휘에 따라 움직이며 무장을 하게 된다. 이 두 조직의 최우선과제는 영업장을 파업으로부터 보호하는 것이다. 그 사적인 성격과 목적으로 인해서 이러한 임무는 오늘날의 소위 기업체의 ‘자체인력경비’제도와 비교될 수 있겠다. 그러나 국가적 임명과 업무수행에 있어서의 국가적 고권의 개입을 통해서 독특한 특색을 나타낸다고 하겠다.<sup>19)</sup> 독일에서의 현대적 민간경비업의 등장에는 1850년 앨런 핑커튼 (Allan Pinkerton)에 의해서 시카고에 설립된 ‘National Detective

---

17) Honigl, Tätigwerden von Privaten auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, 18면.

18) Mahlberg, Gefahrenabwehr durch gewerbliche Sicherheitsunternehmen, 26면; Huber, Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der Gefahrenabwehr durch das Sicherheits- und Bewachungsgewerbe, 42면.

19) Gollan, Private Sicherheitsdienste in der Risikogesellschaft, 3면.

Agency'가 그 모태가 되었다. 상인인 야콥스 (Jacobs)는 미국으로 건너가 핑커튼 회사의 영업기술을 전수받은 후 1901년 7월 15일 잘로몬 (Salomon)과 함께 하노버에서 최초의 현대적 민간경비회사인 '하노버 경비보안회사 (Hannoversche Wach- und Schließ-Institut)'를 설립한다. 이어서 그는 쾰른에서 1901년 12월 1일 '쾰른 경비보안회사 (Kölner Wach- und Schließgesellschaft)'의 문을 열었다. 그 이듬해에는 뮌헨, 함부르크, 라이프찌히, 브레스라우, 프랑크푸르트, 뉘른베르크, 뒤셀도르프, 할레 및 베를린에 민간경비회사가 설립되었다. 1903년에는 11개의 회사가 추가로 설립되고, 1904년에는 14개, 1905년에는 17개 민간경비회사가 탄생하였다.<sup>20)</sup>

민간경비회사의 이익을 대변하는 최초의 연합체로서 1904년 10월 24일 '경비보안회사 연합본부 (Zentralstelle der vereinigten Wach- und Schließgesellschaften)'가 창설되었다. 2차대전 이후 1945년 8월 27일에는 '독일경비업 연합본부 (Zentralverband des Deutschen Bewachungsgewerbes)'가 설립되었으며 이 단체가 1973년 '독일 경비안전회사 연방회 (Bundesverband Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen, BDWS, 이하에서는 독일민간경비협회라 한다)'로 개명되면서 현재까지 유지되고 있다.<sup>21)</sup> 그 이외에도 현금 및 귀중품 운송회사의 특별한 이익을 대변하기 위해서 1989년 '독일 현금·귀중품 운송회사 연방회 (Bundesvereinigung Deutscher Geld- und Werttransportunternehmen, BDGW)'가 설립되었다. 이 단체는 조직과 업무내용상 앞서 언급한 독일 경비안전

---

20) Olschok-Tautenhahn, Geschichtliche Entwicklung des privaten Sicherheitsgewerbes, in: Glavic (Hrsg.), Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes, 6면 이하; Gollan의 책, 40면; Huber, Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der Gefahrenabwehr durch das Sicherheits- und Bewachungsgewerbe, 43면 이하.

21) Huber, Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der Gefahrenabwehr durch das Sicherheits- und Bewachungsgewerbe, 4면.

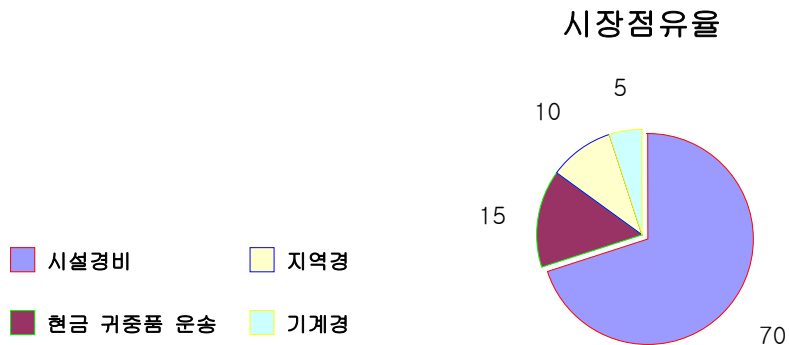
회사 연방회와 밀접하게 연결되어 있다.<sup>22)</sup>

#### IV. 민간경비업의 발전

##### 1. 시장규모

민간경비회사의 숫자는 1993년부터 2003년까지 10년간 1,500에서 3,000개로 두 배가 증가되었다. 또한 매출액에서도 이와 비슷한 성장세를 나타내고 있다. 1993년 21억 3천만 유로이던 매출액이 10년 후인 2003년에는 40억 6천만 유로에 이르렀다. 그러나 2004년에는 처음으로 매출액이 전년대비 감소하였다. 그 이유는 과잉 가격경쟁으로 인한 매출액감소 때문이라고 한다. 그러나 2005년에는 약간 상승하여 다시 40억 유로를 돌파하였다.

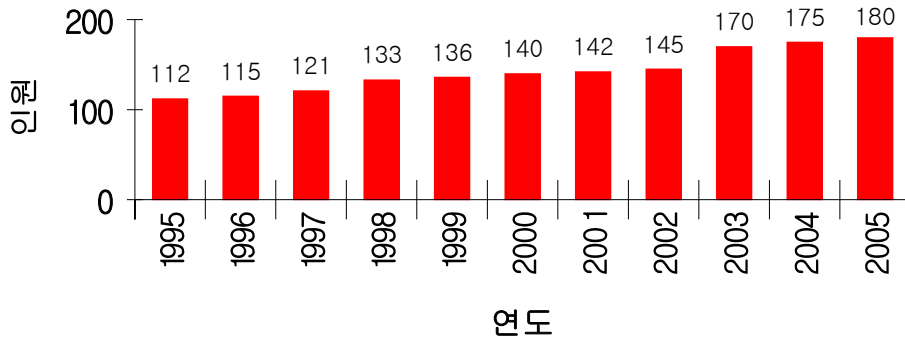
2003년도 독일민간경비협회 (BDWS)에서 파악된 업무유형에 따른 시장점유율은 아래와 같다.



독일 민간경비업 종사하는 경비인력과 경비업 분야 매출액의 연도별 추이는 다음과 같다.

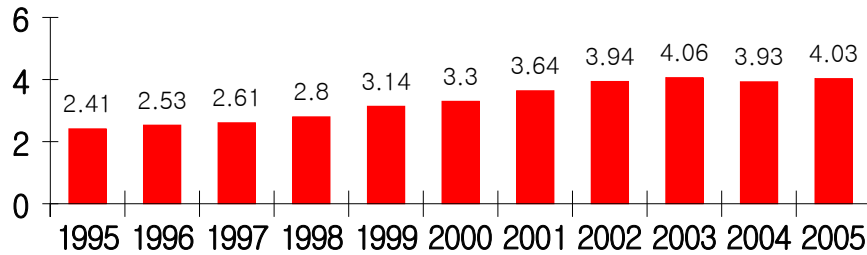
22) Neuhardt, Verbände und Organisation, in: Glavic (Hrsg.), Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes, 751면.

단위: 천명    도별 경비인력 (자료출처: BDW)



연도별 매출액 (자료출처: BDWS)

단위: 10억 유로



## 2. 민간경비의 성장요인

이 장에서는 독일문헌에서 다루어지고 있는 민간경비의 업무특성에 기인한 일반적 성장요인과 독일적 상황에서 나타난 독일 민간경비만의 국지적 성장요인에 대해서 살펴보기로 하겠다.

### 가. 안전에 대한 수요증가

통상 범죄의 증가와 이에 따른 범죄에 대한 공포심의 확대가 민간경비의 발전요인으로 거론된다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 독일의 경우 최근까지 범죄율 증가의 어떠한 징후도 확인할 수 없음에도 불구하고 민간경비는 계속해서 확대, 발전되어 왔다. 이에 따르면 범죄의 증가가 민간경비의 수요증가와 상관관계에 있다는 주장은 상당히 과장된 것이라고 볼 수 있다.<sup>23)</sup> 도리어 의도적으로 창출된 불안감을 시장에서 상업화하려는 민간경비 회사들의 노력이 성공적이었다고 평가하는 것이 타당한 논거가 될 수 있을 것이다.<sup>24)</sup>

다른 한편으로, 경찰이 지속적으로 순찰활동 강화하고 범죄원인에 대한 향상된 대응을 통해서 노력했음에도 불구하고 치안에 공백이 생길 수 밖에 없다는 것은 명백한 사실이다. 소위 ‘공동화이론’<sup>25)</sup>에 따르면 국가가 보장해 주지 못하는, 경우에 따라서 국가에서 사실상 포기된 치안공백 상태를 채우기 위해서 민간경비가 발전하게 된다고 한다. 그러나 민간경비가 과연 이러한 치안의 공백을 적절하게 채울 수 있는 것인가에 대해서는 또한 의문이 없을 수 없다. 독일에서의 설문조사에 따르면 국민의 체감치안에 있어서의 민간경비가 미치는 영향은 결코 크지 않다고 한다.<sup>26)</sup> 니쯔 (Nitz)는 여기에서 다음과 같은 결론을 내리고 있다. “민간경비는 경찰에 의한 (주관적인) 치안상태의 개선이라는 최선책이 부재된 상황에 이르러서야만 환영받을 수

---

23) Cremer-Schäfer, Die Unsicherheitsproduzenten, Neue Kriminalpolitik 4/1993, 43면 이하.

24) Hoffmann-Riem, Übergang der Polizeigewalt auf Private?, ZRP 1977, 277면; Honigl, Tätigwerden von Privaten auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, 4면.

25) Ahlf, Einführung in die Thematik, in: Weiß/Plate (Hrsg.), Privatisierung von polizeilichen Aufgaben, 3면.

26) Obergfell-Fuchs, Einstellung der Bürger zur Polizei und zu privaten Sicherheitsdiensten, in: Weiß/Plate (Hrsg.), Privatisierung von polizeilichen Aufgaben, 136면.

있다.”<sup>27)</sup>

#### 나. 민간경비활동에 대한 경비사용주체의 통제력

민간경비활동은 통상, 민간경비업체와 경비사용자와의 용역계약을 통해서, 경비사용자의 지시를 따라 수행된다. 이러한 고객지향적인 특성으로 인해 민간경비의 사용자는 유연하고 상황에 즉각적으로 적응할 수 있는 경비인력의 장점을 극대화하여 자신에게 유리하게 사용할 수 있다. 민간경비인력이 관리권에 근거해서 대규모 상가건물이나 쇼핑몰 등에서 순찰과 감시활동을 하게 될 경우 경찰이 공공장소에서 일반인의 자유권에 대해 행사할 수 있는 개입권한보다 더 강도 높은 조치가 가능할 수 있다.<sup>28)</sup> 예를 들어서 공공장소에서 공공질서를 침해하는 정도에 이르지 않은 주취자나 남루한 행색을 한 자에 대하여 경찰개입이 불가능하나, 민간경비원의 경우 대규모 쇼핑몰이나 상가지역에서 관리권에 근거해서 경비사용자의 상업적 목적에 반하는 출입자에 대하여 출입금지나 퇴거요구를 할 수 있다.

#### 다. 저렴한 비용

독일에서의 민간경비의 저렴한 비용은 사인으로서의 사용자뿐만 아니라 공적인 사용자에 이르기까지 민간경비의 확대발전의 큰 요소로 작용하고 있다. 특히 산업생산부문에서 민간경비에 대한 수요는 ‘아웃소싱’을 통해서 급속도로 증가해 왔다. 대부분의 회사와 기업들은 회사경비와 같이 생산성에 직접적으로 관련되지 않는 분야에서 용역계약을 통해 외부전문가에게 업무를 위임하는 방향으로 비용절감을

---

27) Nitz, Private und öffentliche Sicherheit, 107면.

28) Beste, Policing the Poor, in: Gusy, Privatisierung von Staatsaufgaben, 20면.

추진해 왔다. 기존의 자체경비인력을 외부경비인력으로 교체하는 직접적인 원인은 민간경비의 저렴한 비용에서 찾을 수 있다.<sup>29)</sup>

한편, 공공부문, 특히 자치단체의 경우 인적, 물적 비용감소의 압력으로 인해 어떤 업무들이 외부로 이양될 수 있는 것인지에 대한 지속적인 검토가 이루어졌다. 경찰관서의 경비<sup>30)</sup> 내지 공공기관의 경비업무가 이에 따라 지속적으로 민간경비업체에게 이양되어 갔다. 독일의 민간경비 인력 중 약 5%가 군시설경비에, 약 1%는 핵발전소 경비에 동원되고 있다고 한다.<sup>31)</sup> 특히 자치체의 경우 공항, 축구경기장, 박람회장 등 공공시설물의 관리주체로서 민간경비 업무확대에 있어서 큰 비중을 차지하고 있다. 민간경비는 이미 독일의 많은 대도시, 예를 들면 베를린, 함부르크, 뮌헨, 뒤이스부르크, 에센 등지에서 모든 근거리 시내교통수단의 안전업무를 담당하고 있다.<sup>32)</sup>

그러나 과연 공공부문 중 치안분야까지 시장경제 법칙의 적용을 받는 것이 타당한 것인지, 국가의 고유한 임무에서 경제적인 가치판단이 배제되는 본질적인 요소가 존재하는 것인지, 또한 이러한 부문에서도 순수한 시장가격형성이 가능한 것인지, 이러한 가격형성이 바람직한 것인지에 대해서는 아직 논란이 있다.<sup>33)</sup>

#### 라. 유발자 부담원칙 (Verursacherprinzip)의 활성화<sup>34)</sup>

---

29) Glavic, in: ders, Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes, 878 면 이하; Huber, Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der Gefahrenabwehr durch das Sicherheits- und Bewachungsgewerbe, 49면.

30) FAZ vom 1995.8.10. 10면 (Kasernen der Bayerischen Bereitschaftspolizei).

31) <http://www.bdws.de/main.html>, 2004.04.14.

32) Glavic, Sicherheitsunternehmen als zuverlässiger Partner der Polizei, in: Die Polizei 1994, 36면, 39면; Jungk, Police Private Partnership, 2002, 18면.

33) Hetzer, Ökonomisierung der Inneren Sicherheit?, ZRP 2000. 20면.

34) 한국에서 민간경비를 소개하고 있는 문헌에는 빠짐없이 '수익자 부담원칙 (Profit-Oriented Enterprise Theory)'을 민간경비의 이론적 근거로 소개하면서, 국가의 치안기능은 거시적인

경찰업무 수행에 있어서의 재정적 부담은 원칙적으로 국가에게 귀속된다. 단지 특별한 업무분야에 있어서만 비용의 징수가 고려될 수 있을 것이다.<sup>35)</sup> 이러한 경찰법상 교란자에 의한 비용책임부담은 경

측면에서의 질서유지나 체제수호에 한정되며, 국가구성원 개개인이나 조직의 안전은, 마치 의료보험이나 자동차보험과 같이 개개인이 개인적 비용에 의해 담보 받을 수 밖에 없다고 설명하고 있다. 그러나 이러한 논거는 국가의 존립과 유지 및 헌법상의 기본권을 실현하기 위한 전제로서의 치안업무의 본질적인 측면을 간과하고 있다. 국가와 사인간의 관계설정에 있어서 국가의 치안유지의 권한과 임무를 가지고 국민을 보호하는 대신 개인은 정당방위나 긴급피난 등 예외적인 위급한 상황을 제외하고는 물리적 강제력의 행사를 국가의 독점적 권한으로 유보함으로써 국가의 보호아래에서 개개인의 기본권을 신장시키고 영위할 수 있으며, 만일 국가가 이러한 권한과 임무를 도외시 할 경우, 국가는 이미 개개인이 자신의 권리를 보장받기 위해 타인에게 임의적인 강제력을 행사하는 것을 제한할 명분을 더 이상 가질 수 없는 것이다.

또한 헌법상의 피해자보상 규정, 형법 및 기타 특별형법 등을 통해서 생명, 신체, 자유, 재산 등에 대한 대부분의 개인적 법익을 국가가 보호하여야 하는 공법상의 법익으로 구체화 시키고 있음에도 불구하고, 도대체 개인이 책임져야 할 개인의 안전의 실체가 무엇인지 납득하기 어렵다. 또한 수익자 부담원칙에 따르면, 사인이 주최하는 비수익적인 행사의 경우나 지자체나 공공단체에서 주관하는 공공성의 대규모 행사의 비용과 경비책임을 과연 국가경찰이 담당해야 하는 것인지 아니면 행사주최측이 담당해야 하는 것인지에 대한 명확한 대답을 찾기가 어렵다. 따라서 경찰행정법의 법리에 근거해서 유발자 부담원칙에 따라 경찰법상의 위험을 야기한 자에게 비용책임을 부담시키는 논리가 더 설득력 있을 것이다.

35) 독일에서 경찰비용청구를 주 경찰법에서 규정한 예는 많지 않고 대부분 연방행정비용법과 각 주의 행정비용법 내지 행정비용시행령 등을 통해 일반행정관청으로서 행정비용을 청구할 수 있도록 근거되어진다. 경찰법령을 통해 경찰비용을 청구하는 레는 바덴 뷔르템베르크(Baden-Württemberg)주, 바이어른주, 튀링엔주에서 그 예를 찾을 수 있다. 바이어른 주를 예를 들면, 주 경찰직무법 중 직접강제를 규정하고 있는 제 58조의 3항에서는 “직접강제 행사에는 비용이 청구된다. 그 이외에는 비용법(Kostengesetz)에 따른다”고 명시하고 있으며, 동법 제 76조에서는 “본 법에서 비용청구를 규정하는 한 비용법 제3조는 적용되지 아니한다. 요금은 비용법 제6조 내지 제8조에 관계없이 행정지출과 행정활동의 비중에 따라서 계산된다. 내 부부는 재무부의 동의하에 시행령을 통해 요금을 결정하고 표준적 비용을 규정한다. 비용청구는 합당하지 않을 경우 부과되지 아니한다.” 또한 위 법에 근거한 경찰비용시행령(Polizeikostenverordnung) 제정을 통해 표준적 경찰강제조치에 대한 금액을 정해놓고 있다. 경찰비용을 징수한 실례는 다음과 같다.

- 골동품상에서 수개월간에 이유없이 4회의 비상벨이 울려 경찰관이 2분내지 5분정도 현장에 입장하여 확인한 사안에 대해서 경찰은 상점주인에게 각각 135, 123, 202, 67 마르크를 청구하여 승소.. (함부르크 고등행정법원 97년).
- 원자력 발전소를 점거시위하는 200명의 시위대를 경찰이 강제해산 후 참가자 200명에게 동원된 경찰인력과 장비에 대한 이동비, 차량장비운영비, 시간외수당, 야간수당, 숙식비 등을 포함하여 도합 212,133 마르크의 비용을 청구 (1977년).
- 팝콘서트에 동원된 경찰력과 각종장비에 대해 행사주최측에 27,367마르크의 비용을 청구 (바덴뷔르템베르크 행정법원 1980년).

찰법상의 책임원칙에 부합될 뿐만 아니라 이를 통해서 국가의 치안 비용부담을 경감시키는 효과를 가져온다. 경찰법상의 위험 유발자에 대한 비용책임 부담원칙의 활성화를 통해 국가는 경찰력을 더 필요로 하는 부문으로 집중시킬 수 있고, 보다 효율적인 경찰비용 지출이 가능하게 된다.<sup>36)</sup> 실제로 독일철도의 경우, 예산감축법에 따른 1999~2000년의 민간경비인력 활용으로 당시 철도치안을 담당하던 연방국경수비대 (BGS)<sup>37)</sup>의 재정부담을 경감시킴으로써 연방국경수비대 철도치안 투입비용이 전년도의 절반수준인 2억5천만 마르크로 줄어들게 되었다.<sup>38)</sup> 그 이외에도 기존 연방국경수비대 인력이 담당하던 14개 공항에서의 항공안전통제업무가 지속적으로 민간으로 이양되고 있는 추세이다. 前 연방내무부 장관인 오토쉴리 (Otto Schily)는 공항에서의 항공안전통제업무를 완전히 민간인력으로 이관하는 것이 연방국경수비대의 중장기 목표임을 인터뷰에서 밝힌 바 있다.<sup>39)</sup>

#### 마. 독일통일에 의한 민간경비 시장의 확대

민간경비 발전에 있어서 독일만의 독특한 요소는 독일통일을 통해서 독일연방에 새로 편입된 구 동독지역에서의 새로운 민간경비 수요창출이라고 할 수 있다.<sup>40)</sup> 독일통일 직후인 1990년부터 1992년 사이에 구 동독지역에서만 300개의 민간경비 회사가 설립되었으며 기존 구 서독지역에서 활동하던 민간경비업체들도 통일당시까지 민간경비

36) Stober, Police-Private-Partnership aus juristischer Sicht, DÖV 2000, 26면.

37) 독일국경수비대 (BGS)는 2005년 7월 1일자로 연방경찰 (Bundespolizei)로 개명되었다.

38) Handelsblatt vom 1999,07.28. Nr. 143

39) Schily, Bedeutung der Branche wird zunehmen, in: Der Sicherheitsdienst 3/2002, 4면.

40) Huber, Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der Gefahrenabwehr durch das Sicherheits- und Bewachungsgewerbe, 48면 이하.

가 허용되지 않던 구 동독지역에 자사의 지사를 설립하는 형식으로 영업범위를 확장시켜나갔다. 그러나 이러한 통일효과에 의한 민간경비의 성장은 수요와 공급의 균형이 이루어지면서 1992년부터 현저히 약화되어 진다. 또한 구 동독의 인민군대와 인민경찰, 국가보안부에서 근무하던 고급인력들이 대거 방출됨에 따라 전문성을 갖춘 잠재적 민간경비 인력들이 대거 시장에 쏟아지게 되었다.<sup>41)</sup>

## V. Police Private Partnership의 의의와 발전

### 1. 계층적 국가에서 협력적 국가로의 발전

Police Private Partnership의 생성배경은 공공의 모든 영역에서 오래전부터 지속되어온 트렌드, 즉, 국가가 기존에 담당하던 기능과 영역에서 후퇴하는 것에서 찾을 수 있다. 이러한 변화의 원인은 여러 가지가 있을 수 있지만, 우선 확인할 수 있는 원인으로서는 다음과 같은 것들이 있다. 먼저 국가의 재정적인 부담을 들 수 있다. 이미 오래전부터 국가는 계속적으로 수행해오던 국가과제와 임무를 지속하기 위한 재정의 고갈을 겪고 있으며, 이에 따른 지출의 감축시도는 당연한 결과일 수 밖에 없다.<sup>42)</sup>

다른 원인으로서는 유럽을 비롯, 전 세계적으로 확산되는 신속한 행정과 규제완화를 통한 국가경쟁력 강화노력이다. 이러한 국가간의 경쟁은 개혁을 불가피하게 만들고 기존 규정과 방식의 철폐를 촉진한다. 또한 이러한 경쟁과 공적자원의 고갈에 따라 행정효율의 제고와 행정경제성 향

---

41) Olschok-Tautenhahn, Geschichtliche Entwicklung des privaten Sicherheitsgewerbes, in: Glavic (Hrsg.), Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes, 768면, Beste, Policing the Poor, in: Gusy, Privatisierung von Staatsaufgaben, 1면.

42) Stober, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, § 34 III 5; Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht Band 1, § 15 Rn. 4.

상은 피할 수 없게 되었다. 이러한 행정혁신의 궁극적인 목표는 보다 적은 인력으로 동일한 수준, 혹은 더 나은 업무결과를 창출하는 데에 있다고 하겠다.

국가가 담당하던 치안분야에 있어서도 이러한 일반적 경향은 예외가 될 수 없고, 민간경비에 의해 대표되는 치안업무에 있어서의 민간참여가 확대일로에 있다. 공공분야도 민간경비에 의존할 수 밖에 없게 되어, 독일의 경우 민간경비매출의 약 25%정도를 국가가 용역경비사용주체로서 부담하고 있다고 한다.<sup>43)</sup>

이러한 Police Private Partnership의 발전요인의 다른 측면으로, 계층적 국가에서 협력적 국가로의 발전을 들 수 있겠다.<sup>44)</sup> 국가와 국민의 관계설정에서의 이러한 변화의 원인은 무엇보다도 사적인 투자와 사업의 주도가 공공재정의 부담을 감소시키며 사업의 신속한 추진을 실현시킬 수 있다는 인식에 기초한 것이다. 이러한 인식의 변화는 기존 행정영역의 민간으로의 이양을 더욱 확대시켰으며, 국가의 기능의 많은 부분이 더 이상 급부행정이 아닌, 보장행정(保障行政, Gewährleistungsverwaltung)으로서의 역할을 수행하게 되는 것이다.<sup>45)</sup> 여기에서 국가는 민간부문을 통해서 생산되는 재화와 용역의 공급에 대한 책임을 부담하게 되며 생산자와 용역자에 대한 감독의 역할을 맡게된다. 예를 들어 독일 연방예산법(Bundeshaushaltsordnung) 제7조 제1항에서는 예산편성에서 경제성과 절감의 원칙에 따라 공공임무의 민영화의 가능성여부를 검토하는 것을 의무규정화 하고 있으며, 이미 민영화된 독일의 철도, 체신, 통신 등의 분야에서 이를 확인할 수 있다.<sup>46)</sup>

---

43) Wachterhagen/Olschock in: Ottens/Olschock/Landrock (Hg.), Recht und Organisation privater Sicherheitsdienst in Europa, C Rn. 53.

44) Wolff/Bachof/Stober의 책, Band 1, § 1 Rn. 24.

45) 앞의 책, Band I, § 38 IV 30.

46) 앞의 책, Band 1, § 3, Rn. 6.

## 2. Public Private Partnership에서 Police Private Partnership으로의 발전

### 가. 복합개념으로서의 공사협력<sup>47)</sup> (Public Private Partnership)

국가의 여러 기능에서의 다양한 공사협력은 협력적 국가(Der kooperative Staat)를 상징하는 징표가 될 수 있다. 여기에서는 공공부문과 민간부문의 공동의 과제수행이 이루어진다. 넓은 의미의 공사협력에는 국가와 사기업체간의 다양한 형식에 의한 조직구성을 통한 병렬적 또는 병합적으로 수행되는 기반시설구축사업도 포함된다. 또한 예를 들어 자치단체에서 이루어지는 수도, 전기 및 가스공급, 쓰레기, 오수처리 또는 운송사업, 도시발전과 교육 등의 사업에서의 민간참여도 여기에 해당할 수 있겠다.

공사협력에서의 조직모형 또한 민관합작 기업체의 설립에서부터, 참여개방적인 기업, 컨설팅, 운영에의 민간참여, 합병모델까지 다양하게 나타나고 있다.

이에 따라 공사협력의 개념을 정확하게 보편타당하게 규정하기에는 어려움이 있으며, 또한 유사개념인 민영화(Privatisierung)와의 구분도 또한 쉽지 않다.<sup>48)</sup>

일반적으로 민영화와 공사협력의 구분은 공사협력의 본질적인 요소인 당사자의 대등성에 의해 시도될 수 있다.<sup>49)</sup> 민영화는 종래에 행정주체에 의하여 수행되던 공적과제가 사인에 의하여 담당되는 것으로서, 그 목적

---

47) 이하에서는 Public Private Partnership을 ‘공사협력’으로 번역해서 사용하기로 한다. Police Private Partnership의 경우 ‘민경협력’이라는 용어로 번역되기도 한다.

48) Budäus/Grüning, in: Budäus/Eichhorn (Hg.), Public Private Partnership, 1997, 40면.

49) 김성수, 개별행정법, 152면 이하.

은 무엇보다도 공적과제의 전부 또는 일부가 공공부문으로부터 민간부  
으로 이양되어 공공부문의 인적·물적 부담을 경감하게 된다. 민영화에서  
는 공공과 민간부문이 협력적인 과제수행을 한다기 보다는 분업적으로  
이루어지게 되고, 대부분 대등관계가 아닌 수직적 관계가 형성되어 민간  
부문은 공적과제를 수행하고 공공부문은 이를 통제·감독하는 형태가 발생  
하게 된다. 따라서 민영화가 이루어지면 공공부문과 민간부문의 이해관계  
는 대립되며 공사협력제도에 특유하고 본질적인 협력주체간의 지속적인  
시너지적 요소는 발견되지 않는다.<sup>50)</sup>

#### 나. 미국에서의 공사협력의 발전

미국에서의 공사협력의 발전은 이미 1940년대 중반에 시작되었다. 루즈  
벨트 대통령에 의해 추진된 뉴딜정책은 국가와 사경제주체와의 공동의  
책임부담이라는 새로운 방식을 탄생시켰다.<sup>51)</sup> 미국에서 널리 알려진 가  
장 오래된 공사협력의 예는 피츠버그에서 찾아볼 수 있다.<sup>52)</sup> 40년대 이  
도시는 철강산업에만 의존하는 기형적인 경제구조로 인해 환경오염이라  
는 심각한 도시문제를 안고 있었고 이로 인해 도시로서의 매력은 점점  
사라지고, 도시 전체의 쇠퇴와 몰락의 위험에 직면해 있었다. 이에 행정,  
정치, 민간경제의 지도층들이 함께 다양한 형태의 공사협력을 시도하면서  
새로운 기업의 유치를 추진하고, 도시의 재개발과 환경문제의 개선, 도심  
황폐화의 방지를 위해 노력하였다. 이러한 협력을 통해 도시는 쇠퇴의 길  
에서 벗어나 다시금 활력을 찾게 되었으며, 환경문제의 심각한 국면에서  
벗어날 수 있게 되었다. 피츠버그의 예는, 民과 官이 공동으로 공동체적  
인 문제를 해결하기 위해 공식적인, 비공식적인 협력활동을 수행한다는,

---

50) 김성수 앞의 책.

51) Roggencamp, Public Private Partnership Entstehung und Funktionsweise, 59면.

52) Budäus/Grüning의 글 25, 42면.

공사협력의 핵심적인 내용을 내포하고 있다. 이러한 공사협력은 계속 지속되었으며, 80년대에 이르러서는 공사협력이 정치적 수단으로서 개념의 변화과정을 겪게 되었다. 공공부문과 민간부문의 공사협력을 통해 국가차원의 공동체의 문제를 해결한다는 본래의 개념이, 레이건 정부(1981~1989)에 이르러서 변화되는데, 이 정부는 신 보수주의 정책을 통해 중앙정부차원에서의 국가적 과제수행을 과감히 감축시키고, 사회비용에 대한 연방차원의 지원과 지역사회에 대한 재정적 지원의 상당부분을 줄여나갔다. 이 정책수행에서 예상되는 반발에 대한 대응으로 국가과제수행과 급부행정의 민영화 및 민간에 의한 주도, 공공부문과 민간경제주체 사이의 동반자적 협력을 홍보하였다. 이러한 정책은 지방자치체에서 발생하는 재정적 궁핍문제를 민간주체와 함께 협력하여 해결할 것을 강제하였다. 이 와중에서 공사협력의 개념은 공공부문에서의 과제수행을 민간에 의해 대체시키는 것으로 수정되기에 이른다. 이후 부시정부(1989~1993) 또한 레이건 정부의 이러한 기존 방침과 탈중앙화 정책을 지속하였다. 연방정부의 공공부문에서의 퇴각에 대한 반작용에 대응하는 과정에서 공사협력은 논리적 근거로서 중요한 역할을 수행하였으며, 이러한 경향은 아직까지도 미국에서 계속되고 있다.<sup>53)</sup>

#### 다. 독일의 공사협력

유럽의 공사협력은 영국 대처정부에서부터 발전되기 시작했다. 독일에서는 80년대 중반부터 다양한 형태의 공사협력모델이 등장하기 시작했다. 독일의 공사협력은 미국의 공사협력과 구분되는데, 미국의 경우 공사협력이 지자체에서의 제한된 조직과 자원으로 인해 야기되었다고 할 수 있겠으나, 독일의 지역사회는 인력이나 재정적인 측면에서 상대적으로 훨씬 독립적이고 유리한 위치에 있었다. 그럼에도 공사협력이 가지고 있는 많

---

53) Roggencamp의 책 64면.

은 장점 때문에 독일에서도 발전하게 된 것이다.<sup>54)</sup> 예를 들어 지역사회에서 폐수처리를 공사협력의 형태로 운영하게 될 경우 민간운영자는 시설공사에서부터 훨씬 빠르게 시행할 수 있으며, 민간회사의 전문적인 기술과 인력의 활용으로 관련분야 업무의 통합을 통한 운영의 대규모화를 통해서 시너지 및 최적의 효과를 기대할 수 있기 때문이다. 또한 조직운영의 정책적 측면에서도 시설운영과 관리의 분리를 통해서 공공부분의 본질적인 기능인 고권적 업무수행에 집중할 수 있는 장점이 있다. 기존 공공부문에서 수행되던 기능이 민간에 의해 이루어질 경우 통상 15~20% 정도의 비용절감이 이루어지므로 시민의 입장에서 이를 통한 간접적인 이익을 향유할 수 있게 된다.

독일 공사협력은 발전은 독일통일에 의해 촉발되었다. 통일 후 새로 독일 연방에 편입된 구 동독지역에서는 초기 행정역량과 재원의 부족으로 인해, 위에서 언급된 공사협력의 장점을 최대한 활용하는 프로젝트가 수행될 수밖에 없었던 것이다. 또한 통일에 의해 구 동독지역에서는 기반시설과 환경을 위한 대규모의 투자유치가 필수적이었고, 이를 위한 민간자본의 유치는 필수불가결한 것이었다. 따라서 새로운 5개의 주에서는 전기, 수도, 쓰레기 처리 등 생활기반 시설과 도시개발 분야에서 필요로 하는 대규모의 비용 때문에 밀접하고 강도 높은 민간기업과의 연계를 통한 공사협력이 이루어지게 되었다.<sup>55)</sup>

또한 입법을 통해서도 공사협력의 가능성이 더욱 열리게 되었다. 1997년 개정된 연방예산법 제7조 제2항에서는 모든 예산지출을 필요로 하는 조치, 특히 투자의 경우는 상응하는 경제분석을 수행하도록 의무화하였고, 필요에 따라 시행되어야 할 사업을 민간사업자가 동일한 수준 또는 더 나은 수준으로 수행할 수 있는지에 대한 의견을 제시할 수 있는 기회를

---

54) Kahnert, Finanzierung und Betrieb Öffentlicher Einrichtungen durch private Investoren Public Private Partnership, in: Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hg.), 19면 이하.

55) Roggencamp의 책 65면.

민간사업자에게 부여해야 한다고 규정하고 있다. 이 규정은 국가가 추진하는 사업을 민간에 의해 수행하는 것이 더 바람직한 지에 대한 경제성 검토를 의무화하는 것으로 이를 통해 공사협력의 입법적 토대가 마련되었다고 평가할 수 있다.

#### 라. 치안분야에서의 공사협력

국가의 생성과 존립의 전제조건이며 국가공권력의 대표적인 상징이라고 할 수 있는 치안유지는 오래전부터 국가의 고유업무로 인식되어 왔으며 독일에서는 이를 헌법에서 전제되어지는 ‘강제력독점(Gewaltmonopol)<sup>56)</sup>’의 원칙 하에 양도될 수 없는 국가의 고유한 업무로 인식하여 왔다. 그러나 여기에서 간과해서는 안되는 점이 바로, 국가가 ‘강제력’을 독점하고 있을지언정, 제한 없는 국가에 의한 ‘안전’에 대한 독점(Sicherheitsmonopol)은 인정될 수 없다는 점이다. 따라서 협력적 국가의 개념 하에 국가와 사인이 치안분야에서 안전에 대한 기능을 분담하고, 사인이 치안분야에 협력하려는 시도를 국가가 배제시킬 수는 없는 것이다.

기존의 공사협력을 치안분야에 한정하여 구체화 시키려는 노력은 스토버(Stober)에 의해서 시도되면서 Police Private Partnership이라는 용어가 쓰이기 시작했다.<sup>57)</sup> 독일에서 Police Private Partnership에 관한 논의는 주로 헌법적, 행정법적인 관점에서 사인에 의한 경찰업무참여의 근거와 한계에 집중되고 있다. 사인이 치안분야에 참여하는 유형은 크게 사인의 자발적인 참여에 의해서 이루어지는 경우와 국가에 의해서 사인에게

---

56) 일부 한국문헌에서는 Gewaltmonopol을 ‘권력독점’으로 번역하고 있으나, Gewaltmonopol은 국가권력 중에서도 입법이나 사법, 일반행정부문을 제외한 경찰의 강제권으로 대표되는 국가의 독점적인 물리적 강제권을 의미하고 있으므로 ‘권력독점’보다는 ‘강제력독점’이라고 번역하는 것이 타당하다고 하겠다.

57) Stober, Staatliches Gewaltmonopol und privates Sicherheitsgewerbe, NJW 1997, 890면.

치안에 관련한 임무를 부여하는 방식으로 나눌 수 있다. 전자의 대표적인 경우가 바로 사인이 용역계약을 통해서 민간경비원을 사용하는 것으로서, 국가의 관여없이 사적인 계약을 통해서 개인의 권익보호를 포함하는 경찰법상의 위험방지(Gefahrenabwehr) 작용을 하기 때문에, 기존 경찰의 임무와 중복되는 업무가 된다. 국가적 측면에서 보자면, 사인에게 위험방지의 업무를 수행하는 과정에서 민형사상의 정당방위, 긴급피난, 자구행위(자력구제)와 같은 사적강제력을 행사할 수 있도록 ‘허가’해 주는 것이 될 수 있다. 따라서 여기에서는 보편적으로 인정되는 일반권(Jedermannrechte)을 초월하는 고권적 권한의 행사는 검토될 수 없다. 민간경비원과 같이 긴급하고 위험한 상황에 대한 대처를 직업으로하는 상업적인 긴급조력자(kommerzielle Nothelfer)에게도 정당방위, 긴급피난과 같은 긴급권이 허용될 수 있는 가에 대해서 독일에서 논의가 있기는 하지만 최근의 통설은 이를 긍정하고 있다. 이외에도 비독립적인, 사기업체에서 내부인력으로 고용된 경비인력도 이에 해당한다고 볼 수 있다.

국가에 의해서 사인에게 임무를 부여하는 방식은 크게 사인이 공법상의 행위형식을 통해서 국가의 고권적인 행정임무를 독립적으로 수행하는 ‘공무수탁(公務受託, Beleihung)’과 행정관청의 지시와 위임에 따라 비독립적으로 국가의 고권적 임무수행에 보조적인 역할을 담당하는 행정보조자(Verwaltungshelfer), 치안을 위한 임무의 일부를 직접 사인에게 공법상의 의무로 부과하여 그 자신의 사무로 수행하도록 하는 이른바 공의무부담(公義務負擔, Indienstnahme) 등으로 구분될 수 있다. 독일의 경우 민간경비원이 특허에 의해 고권적 임무를 수행하는 예로는, ‘연방군과 민간경비원에 의한 직접강제와 특별한 권한행사에 관한 법률(Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwangs und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie zivile Wachpersonen)’에 의거 군사시

설의 보호경비를 담당하는 민간경비원이 검문과 긴급체포, 압수나 총기사용과 같은 권한을 행사하는 경우가 해당할 수 있겠으며, 후술하는 Police Private Partnership의 모델에서 보는 바와 같이 지역경찰과 민간경비회사가 별도의 법률적 수권에 의한 권한부여없이 단순한 정보공유나 합동순찰등을 통해 지역치안유지에 협력하는 경우는 행정조력에 해당한다고 할 것이다. 항만 등 국가중요시설이나 기타 위험시설에 국가가 입법을 통해서 운영주체인 사인에게 인적위해요인으로부터의 시설안전 책임을 부과시킬 경우에는 공의무부담에 해당한다.

이하에서는 치안분야에서 경찰과 민간경비간에 대등한 협력관계가 형성되는 독일의 Police Private Partnership의 사례들을 분석해 본다.

### 3. 독일의 Police Private Partnership 모델

#### 가. 뒤셀도르프 모델

뒤셀도르프 모델은 경찰과 민간경비가 협력하는 프로젝트이다. 이 프로젝트에서는 경찰이 별도의 경제적인 지출없이 민간경비 인력과 순찰차를 활용해서 자체 치안역량을 보완하게 된다. 뒤셀도르프 모델 이전에 이미 비슷한 방식으로 운영되던 프랑크푸르트 모델이 존재하고 있었다.

뒤셀도르프 모델의 시초는 1999년 6월 뒤셀도르프 상공회의소 주관하에 이루어진 4개 경비회사간의 업무협약이었다. 이 프로젝트 과정에서 경찰과 민간경비회사 간의 중재자역할을 담당했던 상공회의소는 뒤셀도르프 경찰 측에 4개 경비회사와의 치안활동에서의 협력을 내용으로 하는 제안서를 제출하게 된다. 이 제안서를 접수한 뒤셀도르프 경찰청은 전담팀 구성해서 제안된 프로젝트가 협력에 적절한 업무영역을 포함시키고 있는 가에 대한 검토작업을 실시하였다. 전

담팀에서 긍정적인 검토결과를 제출한 후 이 프로젝트에 대한 준비 작업이 시작되었으며, 우선 1년간 4개 민간경비회사와 업무협조를 한 후, 다른 경비업체와의 경쟁관계를 고려하여 이후에는 다른 업체 들까지 참여할 수 있도록 협력의 문을 개방하였다. 이 프로젝트는 1999년 9월 22일에 공식적으로 시작되고 언론에 공개되었다.<sup>58)</sup>

이 협력 프로젝트의 주요 골자는 다음과 같다:

참가하는 민간경비업체는 업무범위 내에서 수배나 기타 사안에 있어서 경찰의 요청이 있을 경우 경찰을 지원한다. 그러나 법적 의무는 존재하지 않는다. 경찰과 민간경비간의 통신은 경비회사에 설치되는 합동지휘소를 통해서 이루어지며, 이 합동지휘소의 운영은 매년 경비회사별로 교차운영토록 한다. 이 지휘소를 통해서 경찰 상황실에서 전파하는 범죄에 관한 긴급연락사항이나, 특별한 사건사고, 위협 등이 민간경비업체에 전달된다. 민간경비원은 업무 중 관찰한 사항 (예를 들면, 주요시설 인근에서 의심스러운 행동을 하는 개인이나 집단 등)을 전파하여 경찰활동을 지원한다. 이러한 활동을 통해서 범죄를 예방하고 범죄발생시 더 신속히 대응할 수 있도록 협조한다.

그 이외에도 경찰과 함께 합동 치안회의를 실시한다. 여기에서는 통상적인 치안상황 이외에 구체적인 사건이나, 대규모 행사, 새로운 중요시설 및 방법정책 등에 관하여 논의가 이루어 진다. 이 경우, 데이터보호에 대한 검토와 제3자의 정당한 이익의 보장을 고려하여 정보 교류가 이루어 진다.

이 협력모델은 경찰과 민간경비간에 어떠한 법률상의 계약에 근거하는 것이 아니다.<sup>59)</sup> 경찰측에서는, 이 협약이 현재의 법체제 안에서

---

58) Polizeipräsidium Düsseldorf: Statement zur Pressekonferenz "Zusammenwirken zwischen Polizei und Privaten Sicherheitsdiensten" vom 22.9.1999.

59) 법률상 계약을 체결하게 되면 상호간의 권리와 의무관계가 발생하게 된다. 이 프로젝트 협약 문구 작성에서도 법률상 계약으로 해석할 여지를 피하기 위해서 용어선택과정에서도 신중한 검토가 이루어 졌다.

이루어진 것일 뿐, 어떤 특별한 법적근거나 행정규칙에 의해 근거되어 지는 것이 아니라고 강조한다. 따라서 이 협약을 통해서 이루어지는 활동에서 발생하게 될 법적의무나 책임에 대해서는 논란이 생길 여지가 있다.

이 뒤셀도르프 모델은 민간경비를 통한 민경협력에 있어서 새로운 장을 열었다고 할 수 있다. 시기적으로 볼 때는 앞서 언급한 바와 같이 프랑크푸르트 모델이 선행되었으며, 업무협조 행태에 있어서 민간경비원들이 순찰이나 근무를 하면서 파악된 치안에 관련된 주요 정보를 경찰측에 전달하고, 양기관간의 치안협력을 위한 합동회의를 실시한다는 점에서 거의 비슷한 양태를 띄고 있다. 그러나 뒤셀도르프 모델은 이후에 생겨나는 비슷한 유형의 타 도시 민경협력 모델에서 하나의 표준모델로서의 역할을 하게 되었다. 뒤셀도르프 모델을 본 따 비스바덴(Wiesbaden), 슈베린(Schwerin), 로스톡(Rostock), 슈트랄준트(Stralsund), 안클람(Anklam) 등에서 비슷한 형태의 민경협력이 이루어졌다.

#### 나. 프랑크푸르트 주차장 단속모델

프랑크푸르트 시는 민간경비인력을 주차단속에 투입시켰다. 이 프로젝트는 1997년 1월에 시작되어서 2002년 1월에 종료되었다. 이미 1995년 4월, 9개월간의 시범사업으로 민간경비인력에 의한 주정차 단속이 실시되었다. 여기에서 민간경비회사의 인력은 근로자과건법에 근거해서 프랑크푸르트 시청 산하에서 주정차 단속업무를 담당하게 되었다. 이 과건근로자들은 5일간의 교육을 이수한 후 헤센주 공공의 안녕과 질서에 관한 법률(HSOG) 제99조에 의거 경찰보조원으로 임명되었다. 그들은 주정차 단속에서 과태료가 부과되는 경고장을 발부하는 제한된 업무만을 담당하였다. 1995년과 1996년 사이에

이루어진 종합평가에서 이 사업은 긍정적으로 평가되었으며,<sup>60)</sup> 파견 근로자들의 활동은 프랑크푸르트 시청의 입장에서는 당시 이미 손익 분기점을 넘어선 것으로 파악되었다.

문제점은, 경찰보조자로 활동하는 이 파견인력에게는 고권적 권한의 부재로, 심각한 주차위반에 대한 견인과 같은 제재조치가 불가능한 점이였다. 이러한 문제를 보완하기 위해서 시 당국에서는 이들의 활동영역에 추가로 고권적 권한을 가진 자체인력을 함께 투입시켜야만 했다.

1997년 1월 22일 시범프로젝트시와는 다른 경비회사와 80명에 대한 근로자파견계약을 체결하고 수 주간의 교육을 실시하였다. 이들은 또한 처음 시범프로젝트 때보다 넓은 관할을 담당하게 되었다. 1999년에는 파견인력이 60명으로 감축되었으며, 2000년에 체결된 2년간의 파견계약에서는 2002년 1월까지 40명만이 파견되었다. 그 이후 40명은 시청인력으로 흡수되고 더 이상의 민간경비회사와의 인적교류는 중단되었다.<sup>61)</sup>

이 프로젝트에서 민간경비와의 민경협력이 더 이상 지속될 수 없었던 첫 번째 원인은 민경협력이 시작된 이후인 1997년 예기치 못했던 근로자파견법의 개정으로 파견근로자의 파견기간이 최장 기존 27개월에서 12개월로 단축된 것에 기인한다. 이러한 비교적 짧은 파견기간으로 인해서 파견인력들은 약 6개월이 넘어서면서 초기의 근무의욕을 상실하게 되어버렸다.

두 번째 원인은 1998년 5월 28일 연방행정법원 (Bundesverwaltungsgericht)의 판결<sup>62)</sup>에 기인한다. 이 판결에 따라

60) Frankfurter Rundschau vom 20.12.1995, 17면.

61) Frankfurter Rundschau vom 30.09.1999, "Private Hilfspolizisten haben sich bei Falschparkern nicht bewährt".

62) BVerwG NJW 1998, 2840면, 이 판결은 쾰른시 거주자 주차지역과 공공주차지역의 설정에 대한 판결로써, 이 판결에 따라, 대도시에서 인근에 거주자주차지역이 존재함에도 대규모의 거

대도시에서의 대규모 거주자주차지역이 허용되지 않음으로써 당초  
과건인력들이 근무하던 대규모 거주자주차지역에서의 근무가 더 이  
상 불가능하게 됨에 따라 다른 활동지역으로 이동해야만 했다. 이에  
따라 1998년 프랑크푸르트 시청에서 실시된 경제성분석에 따르면  
과건인력의 투입은 더 이상 경제성이 없는 것으로 판단되었다.<sup>63)</sup>

#### 다. 뮌헨 지하철 경비모델

뮌헨 지하철 경비에서는 민간경비원이 대중교통시설, 즉 공공장소  
에서 순찰경비활동을 하게 된다. 매년 철도와 대중교통업체에서는 기  
차역과 버스 및 정류장 등에서의 소란행위를 방지하기 위하여 연간  
5억 유로이상의 비용을 지출하고 있는 점을 감안할 때, 민간경비회  
사로서는 대규모의 시장이라고 평가할 수 있다.

기차역이나 정거장에서의 무질서로 인한 시민의 불안감은 곧 고객의  
감소를 의미하게 됨으로, 베를린, 함부르크, 뮌헨, 에센 등 대도시  
는 대중교통시설의 안전유지활동에 있어서 연방경찰(Bundespolizei), 철  
도경비회사(Bahn Schutz und Service GmbH) 및 경찰 등과 협조하  
고 있다. 그러나 뮌헨 지하철 경비모델은 민간경비원이 경찰과 합동  
순찰을 한다는 점에서 다른 어떤 도시의 대중교통시설에서의 민경협  
력 모델보다도 밀접한 협력관계가 유지된다고 할 수 있겠다.

뮌헨 지하철의 경비책임은 1989년 4월 1일 유한회사의 형식으로 설  
립된 ‘뮌헨 지하철경비회사(Münchener U-Bahnbewachungsgesellschaft  
mbH)’에서 맡고 있다. 이 회사 자본의 51%는 뮌헨도시지원공사  
(Stadtwerke München)가, 나머지는 민간회사에서 소유하고 있으며,

---

주자주차지역을 별도로 지정하는 것이 불가능하게 되었다.

63) Frankfurter Rundschau vom 30.09.1999, "Private Hilfspolizisten haben sich bei Falschparkern nicht bewährt".

뮌헨도시지원공사의 자본금은 100% 뮌헨시에서 출자되었다. 지하철 시설과 승객 및 종사원의 안전에 대한 원칙적인 책임을 부담하고 있는 이 회사의 경영진은 이 목적을 수행하기 위해서 경비회사에 용역을 주고 있으며, 뮌헨도시지원공사는 이 지하철경비회사에 대한 감독책임을 지고 있다.

경찰은 이 회사에서 용역을 받은 95명의 민간경비원들과 합동순찰활동을 함으로써 이들의 활동을 지원한다. 통상 4개팀이 합동순찰을 하며, 그 이외의 경찰과 민간인력은 합동순찰이 아닌 자체순찰을 하고 있다.

민간경비원은 역사내에서 역 관리자로부터 위임받은 관리권에 근거한 권한을 행사한다. 이에 따라 퇴거요구를 하거나 출입금지(Hausverbot)를 통지할 수 있으며, 사법기관에 형사고발 업무를 수행한다. 자신의 보호를 위해 총기를 휴대할 수는 있으나 고권적인 경찰권한을 행사할 수는 없다. 경찰은 민간경비원의 관리권에 근거한 강제력 발동(사적인 공간에서의 퇴거 및 출입금지조치)에 조력을 한다. 또한 동시에 수배자 발견을 위한 불심검문과 같은 경찰권에 근거한 경찰업무를 수행한다. 관할순찰구역은 도시전체에 산재되어 있는 89개의 지하철 역사를 포함한 지하철 운행구간이다. 직제상 지하철역사에서 근무하는 경찰관은 중앙역 관할인 41 경찰지구대에 소속되며, 여기에 순찰경찰에 대한 지시감독업무와 뮌헨지하철 경비회사와의 업무조정을 수행하는 조정관이 위치하고 있다. 그러나 민간경비원에게 대한 직접적인 명령권은 가지고 있지 않다.

순찰경찰과 민간경비의 근무는 뮌헨시청과, 바이어른주 내무부, 뮌헨경찰청과의 협의 하에, 뮌헨 지하철역 안전에 대한 민간경비의 원칙적인 책임과 경찰공무원에 의한 보조적인 지원이라는 기본구상 아래 수행된다.

뮌헨경찰청 산하 서부경찰서에서 작성된 근무지침에 경찰과 민간의

합동순찰에 관한 규정이 있으나, 이는 행정내부문서로서 경찰관에게만 해당될 뿐, 민간경비원에게는 효력이 없다. 민간경비원에게 효력을 미칠 수 있는 근무지침은 지하철경비규칙이라는 경비회사 자체의 내부규정에서 규율되어 있다.

뮌헨 지하철경비모델은 독일에서 찾아보기 힘든 민간경비와 경찰간의 밀접한 협력양태를 보여주고 있다. 이런 점에서 이 모델은 독일의 민경협력의 선구적인 시범프로젝트라고 볼 수 있겠다.

뮌헨지하철경비모델과 비교될 만한 다른 모델로서는 90년대 중반 드레스덴에서 계획되었던, 국가와 민간이 공동으로 참여하는 경비회사를 설립하는 소위 '슈타인캄(Steinkamm) 모델'을 꼽을 수 있겠으나, 이 계획은 현실화되지 못하고 말았다.

#### 4. 독일 민경협력에 대한 평가와 시사점

오랜기간 동안 경찰과 민간경비사이의 역할분담의 전형은 다음과 같이 표현될 수 있었다. '민간경비는 경찰법상의 위험(Gefahr)의 이전단계에서 정당방위, 긴급피난과 같은 일반인에게 보편적으로 인정되는 권리에 근거해서 위험방지(Gefahrenabwehr)를 위한 초동조치 업무를 수행하는 반면, 경찰은 그 국가적 고권에 근거해서 위험제거를 위한 종국적인 조치를 취한다.'<sup>64)</sup> 여기에서 경찰은 명령권과 강제수단을 사용해서 위험방지를 위한 행정기능을 수행하게 된다. 그러나 소위 '제3차 탈경찰화'<sup>65)</sup> 단계를 통해서 이러한 기존의 전통적인 치안

64) Peilert, Police Private Partnership, DVBl. 1999, 283면.

65) 독일에서의 경찰의 변화는 세단계의 탈경찰화 과정을 통해서 표현된다. 첫 번째 탈경찰화(erste Entpolizeilichung)<sup>1)</sup>는 18세기를 지나면서부터 시작된 현대적 의미의 실질적 경찰개념의 등장을 의미한다. 계몽주의 사상과 절대 봉건국가권력의 제한에서 비롯된 경찰의 임무영역에서의 복지증진 목적의 배제가 그것이다. 이를 기점으로 경찰은 순수한 위험방지 임무만을 담당하게 된다. 두 번째 탈경찰화(zweite Entpolizeilichung)는 2차대전 이후의 독일경찰의 변화를 의미한다. 패전이후 독일에 주둔한 연합군은 기존 독일경찰조직의 탈나찌화

에 대한 관념이 의문시 되고 민경협력의 모토하에 새로운 치안철학의 인식에 대한 공감대가 확산되어 졌다. 원래 치안협력이라는 개념은 연방경찰과 주경찰이 분리되어 있는 독일에서는 중앙정부와 자치체 경찰업무에서의 협력을 의미하였으나 최근에는 민간경비와의 치안협력으로 확대되어 왔다.<sup>66)</sup>

이와 관련해서 2000년 2월 2일 독일 주 내무장관협의회는 ‘더 안전한 우리의 도시들과 자치체를 위한 협력“이라는 명제하에 다음과 같은 합의내용을 천명하였다. ‘범죄의 예방은 국가와 민간단체, 특히 지역사회와의 밀접한 협력을 통해 해결해 나아가야 할 사회공동의 과제이다.’

독일정부와 기민·기사당 원내교섭단체, 기민·기사당에 의해 주도된 내무 및 법무위원회는 민간경비를 범죄예방의 잠재적인 주체라고 인정하였으며, 베를린 의회의 국가기능조정 전문가위원회는 경찰과 민간경비간의 역할분담의 확대와 발전을 제안하기도 하였다.<sup>67)</sup>

최근에는 프랑크푸르트 모델과 유사한 협력모델이 많이 등장하게 되었는데, 작센주, 맥클렌부르크휘포먼, 함부르크 주에서는 민간경비협회와 민경협력을 위한 주단위의 협약을 맺기에 이르렀다. 이 협약의

---

(entnazifizieren), 민주화(demokratisieren), 문민화(entmilitarisieren), 분권화(dezentralisieren) 작업에 착수한다. 미국과 영국군의 주둔지역인 7개 주에서는 기존의 위험방지라는 개념에 의해 통합되어 있던 경찰업무가 경찰행정청과 일반질서행정청에 의해 구분되어진다. 이에 따라 경찰의 권한은 급박한 경우에 있어서의 위험방지, 범죄와 질서위반행위에 대한 수사, 집행원조 등으로 국한되었다. 반면에 바덴 뷚템베르크, 라인란트 팔츠, 자란트와 브레멘 주에서는 종전과 같이 통합된 경찰행정을 유지하고 있어, 독일의 주 경찰조직은 구분체제 또는 통일체제를 취하는지 여부에 따라 두가지 유형으로 특징지워 질 수 있겠다. 90년대 이후 경찰의 변화는 세 번째 탈경찰화(Dritte Entpolizeilichung)로 표현된다. 이는 국가(경찰), 지역사회, 경제·사회단체들 간의 사회안전과 범죄예방에 대한 책임의 새로운 배분을 의미한다. 현대사회는 위험방지 영역에서의 경찰을 통한 국가작용이외에, 민간경비 또는 시민들의 자율방범활동 등을 통해서 새로운 역할의 배분이 이루어지고 있다.

66) Kube, Privates Sicherheitsgewerbe im Aufwind?, Kriminalistik 7/01, 461면.

67) Abschlussbericht der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik des Berliner Senats, in: Der Sicherheitsdienst 4/2001, 4면.

주요내용은 민간경비와의 원활한 협력을 위한 정보교류 및 연락센터의 설치와 공동회의개최에 관한 것이다.<sup>68)</sup> 前 연방내무부 장관은 오토쉴리는 이러한 업무협약을 원칙적으로 환영하며 이러한 방향으로 더욱 발전되어 나아가야 한다고 강조했다.<sup>69)</sup>

그러나 일각에서는 이러한 협력형식 (내무행정청과 민간경비회사간의 일반적인 공조협약)에 대해 회의적인 시선을 보내고 있기도 하다. 바이어른 주 내무장관인 귄터 벡슈타인 (Günter Beckstein)은 이러한 협약에서 반드시 포함하고 있는 경찰과 민간경비원 간의 권한과 임무에 관한 구분이 중국적으로는 민간경비에게 경찰권을 공무수탁(公務受託, Beleihung)형식으로 부여하는 결과를 초래할 수도 있으며, 민간경비원이 일종의 ‘보조경찰’로 시민들에게 인식될 수 있다는 점에 대한 경고와 우려를 표명했다.<sup>70)</sup>

경찰의 입장에서 볼 때, 민간경비가 사적인 권리영역에서 권리자를 대신하여 개인의 권익을 보호하는 업무를 하는 경우에는 아무런 문제점이 없다고 보고 있다. 논란이 생길 수 있는 부분은 대중의 왕래가 가능한, 즉 공공장소의 성격을 중복적으로 내포하고 있는 사적공간 또는 공공장소에서 민간경비원이 활동하는 경우이다.<sup>71)</sup> 이런 유형의 행위에 대해 개별 경찰관들과 경찰노조에서는 강한 반감을 표출하고 있다. 경찰이 민경협력에 참여하고 있긴 하지만 경찰관 개개인들 사이에서는 회의적인 시각이 많다. 이는 경쟁관계로의 인식이 아니라,

---

68) Der Sicherheitsdienst 3-4/2003, 12면 (Sächsische Polizei und privates Sicherheitsgewerbe präsentierten gemeinsame Erfolge), 13면 (Landeskriminalamt Mecklenburg-Vorpommern), 14면 (Vereinbarung zwischen der Polizei Hamburg und dem BDWS, Landesgruppe Hamburg).

69) Schily, Bedeutung der Branche wird zunehmen, in: Der Sicherheitsdienst 3/2002, 6면.

70) Beckstein, Zusammenarbeit von Staat und privaten Sicherheitsdiensten, Der Sicherheitsdienst 3/2002, 7면.

71) Bernhardt, Kurzstatement aus der Sicht eines Polizeipraktikers, in: Weiß/Plate (Hrsg.), Privatisierung von polizeilichen Aufgaben, 5면 이하.

경찰의 업무활동에 대한 침해의 위험이 예견될 수 있기 때문이다.<sup>72)</sup> 그럼에도 불구하고 경찰이 민간경비 활동을 통해서, 직접강제 작용으로서의 경찰력 행사와 밀접하게 관련되지 않는 부수적인 업무영역으로부터의 부담을 경감시켜 핵심적인 업무에 집중할 수 있는 장점을 취할 수 있음은 명백한 사실이며, 이러한 협력의 확대화 경향은 이미 거스를 수 없는 대세가 되어 가고 있다. 그러나 여기에서 명백히 해야 할 점은 민간경비와 공법상의 치안을 담당하는 경찰간에는 그 활동목적에서 근본적인 차이가 있음을 간과해서는 안 된다는 것이다. 왜냐하면 시장지향적인 활동을 하는 민간경비업체에게 있어서는 국민이 느끼는 체감치안을, 시장에서의 치안수요가 줄어들 정도로 안정화시켜야 할 어떠한 현실적 이유도 찾을 수 없기 때문이다.<sup>73)</sup>

## VI. 맺으며

독일의 민간경비의 발전과정은 앞서 검토한 바와 같이, 한국의 민간경비의 발전과는 많은 차이를 나타낸다.

한국에서는 오랜 단일국가와 민족국가, 유교적 영향아래 국가의 후견적 기능이 강조되어 왔으며, 국가의 치안을 유지하고 국민의 생명과 안전, 재산을 보호하는 것을 당연한 국가의 독점적인 권리로서 인정해 왔고, 국가의 입장에서 볼 때, 민간경비를 통해 사인이 상업적으로 치안분야에 개입하는 것이 용납되지 않았다. 한국민간경비의 생성과 발전은 사인에 의한 자발적인 것이라기 보다는, 한국전쟁이후 미 군사시설경비와 60년대 이후 경제개발계획에 따른 국가기반 산업시설 보호의 필요성과 이를 감당하기 위한 국가경찰의 인적, 재정적 부담으로 인해 국가적 차원에서 의도되어 발전된 것인 반면,

---

72) 앞의 글 57면 이하.

73) Kube, Privates Sicherheitsgewerbe im Aufwind?, Kriminalistik 7/01, 463면.

독일의 경우 헌법상의 자유권적 기본권과 직업의 자유에 근거한 사적인 영업의 일부로서 자연스럽게 생성되어 발전되어 왔다.

즉 우리나라의 경우 민간경비는 사인에 의해서 운영되는 특별한 성격을 가진 치안기능유지의 한 요소로서, 경찰에 의해서 통제되고 관리되면서 그 공공의 성격이 강조되어 왔으나, 독일의 민간경비에서는 그 발전과정에서부터 경찰의 직접적인 통제를 받지 않는 영업으로서의 상업적인 측면이 강하게 반영되어 있다.

계량적인 수치만을 놓고 볼 때, 우리나라 민간경비의 발전은 오히려 독일을 능가한다고 볼 수 있다. 그러나 급속한 발전에 따른 부작용으로, 노사문제나 민사문제에의 폭력적 개입과 같은 부작용이 빈번히 발생되었으며, 독일에서와 같이 치안부문에 경찰과의 대등한 협력자로서의 지위를 갖추지 못한 위상을 찾지 못하고 있다. 독일에서 민간경비가 군, 경찰관서나 시설물의 경비를 담당하고, 독일월드컵에서 경기장내 안전을 전담하면서 경찰과의 파트너십을 유지하고 있으며, 앞서 확인해 본 바와 같이 심지어 공공장소에서 경찰과 합동순찰을 담당하고 있는 반면, 우리나라의 경우, 아직 이러한 파트너십 관계를 찾아볼 수 없다.

앞으로 민간경비가 양적성장 못지않은 질적성장과 신뢰를 쌓아가고, 중앙집권적 경찰제도에서 지역중심의 치안운영체제로 발전해 나아가간다면, 우리나라에서도 독일에서와 같이 국가나 공공기관이 민간경비의 사용자로서 더 많은 비중을 차지하게 될 것이고, 지방자치단체에서 민간경비원을 고용해서 지역순찰 업무를 담당케 하는 것도 결코 불가능하지 않은 않을 것이다. 이 경우 시장의 확대를 통해 우리나라 민간경비의 또 하나의 새로운 발전의 계기가 됨은 물론이거니와 경찰의 입장에서도 민간경비와의 협력을 통해 치안역량의 극대화를 이룸으로써 공공의 안녕과 질서유지 및 국민의 권익보호라는 경찰목적의 효율적 달성을 기대할 수 있을 것이다.

## 참 고 문 헌

- 김성수, 개별행정법, 2001.
- 경찰청, 2006 경찰백서.
- 윤일홍, Why Low Crime Rates in East Asia?, Sam Houston State University, 2004 (미출간자료).
- 이성용 외, 비교경찰론, 2006.
- Ahlf, Ernst-Heinrich: Einführung in die Thematik, in: Weiß, Rüdiger/Plate, Monika (Hrsg.), Privatisierung von polizeilichen Aufgaben, BKA Forschungsreihe Bd. 41, Wiesbaden, 1996, S. 9 ff.
- BDWS: Nachwachswesen älter als die Polizei, WS Information 1983, Nr. 159, S. 105 ff.
- Beckstein, Günter: Zusammenarbeit von Staat und privaten Sicherheitsdiensten, DSD 3/2002, S. 6 f.
- Bernhardt, Heinrich: Kurzstatement aus der Sicht eines Polizeipraktikers, in: Weiß, Rüdiger/Plate, Monika (Hrsg.), Privatisierung von polizeilichen Aufgaben, BKA Forschungsreihe Bd. 41, Wiesbaden, 1996, S. 57 ff
- Beste, Hubert: Policing the Poor, in: Gusy, Christoph (Hrsg.), Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien Grenzen Folgen, Baden-Baden, 1998, S. 180 ff.
- Budäus, Dietrich/Grüning, Gernod: Public Private Partnership - Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public Choice-Theorie, in: ders./Eichhorn (Hg.), Public Private Partnership - Neue

- Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung, Baden-Baden 1997.
- Cremer-Schäfer, Helga: Die Unsicherheitsproduzenten, Neue Kriminalpolitik 4/1993, S. 43 ff.
- Glavic, Jürgen J.: Sicherheitsunternehmen als zuverlässiger Partner der Polizei, Die Polizei 1994, S. 36 ff.
- Glavic, Jürgen J.: Tendenzen und künftige Entwicklung des privaten Sicherheitsgewerbes, in: Glavic, Jürgen J. (Hrsg.), Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes, Stuttgart, 1995, S. 869 ff.
- Gollan, Lutz: Private Sicherheitsdienste in der Risikogesellschaft, Kriminologische Forschungsberichte aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Bd. 87, Freiburg, 1999.
- Hetzer, Wolfgang: Ökonomisierung der Inneren Sicherheit?, ZRP 2000 Heft 1, S. 20 ff.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Übergang der Polizeigewalt auf Private?, ZRP 1977, S. 277 ff.
- Honigl, Rainer: Tätigwerden von Privaten auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Stuttgart, 1985.
- Huber, Florian: Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der Gefahrenabwehr durch das Sicherheits- und Bewachungsgewerbe: eine rechtsvergleichende Untersuchung zu Deutschland und den USA, Berlin, 2000.
- Jungk, Fabian: Police Private Partnership, Köln, Berlin, Bonn, München, 2002.
- Kahnert, Rainer: Finanzierung und Betrieb Öffentlicher Einrichtungen durch private Investoren Public Private Partnership, in: Institut für Städtebau Berlin der Deutschen

- Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hg.), Finanzierung und Betrieb Öffentlicher Einrichtungen durch private Investoren, Berlin, 1992.
- Kube, Edwin: Privates Sicherheitsgewerbe im Aufwind?, Kriminalistik 7/01, S. 458 ff.
- Mahlberg, Lothar: Gefahrenabwehr durch gewerbliche Sicherheitsunternehmen, Berlin, 1988.
- Nelken, Sigmund: Das Bewachungsgewerbe, Berlin, 1929.
- Neuhardt, Peter: Verbände und Organisation, in: Glavic, Jürgen J. (Hrsg.), Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes, Stuttgart, 1995, S. 747 ff.
- Nitz, Gerhard: Private und öffentliche Sicherheit, Berlin, 2000.
- Obergfell-Fuchs, Joachim: Einstellung der Bürger zur Polizei und zu privaten Sicherheitsdiensten, in: Weiß/Plate (Hrsg.), Privatisierung von polizeilichen Aufgaben, BKA Forschungsreihe Bd. 41, Wiesbaden, S.131 ff.
- Olschok-Tautenhahn, Harald: Geschichtliche Entwicklung des privaten Sicherheitsgewerbes, in: Glavic, Jürgen J. (Hrsg.), Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes, Stuttgart, 1995, S. 1 ff.
- Ottens, Reinhard W/Olschok, Harald/Landrock, Stephan: Recht und Organisation privater Sicherheitsdienste in Europa, Stuttgart, München, Hannover 1999.
- Peilert, Andreas: Police Private Partnership Rechtliche Vorgaben und tatsächliche Möglichkeiten für das Zusammenwirken von Sicherheitsbehörden und Sicherheitsgewerbe, DVBl. 1999, S. 282 ff.

- Roggencamp, Sibylle: Public Private Partnership - Entstehung und Funktionsweise kooperativer Arrangements zwischen öffentlichem sektor und Privatwirtschaft, Frankfurt am Main 1998.
- Schily, Otto: Bedeutung der Branche wird zunehmen, in: DSD 3/2002, S. 4 ff.
- Stober, Rolf: allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, 12. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln 2000.
- Stober, Rolf: Police-Private-Partnership aus juristischer Sicht, DÖV 2000, Heft 7, S. 261 ff.
- Stober, Rolf: Staatliches Gewaltmonopol und privates Sicherheitsgewerbe, NJW 1997, Heft 14, S. 889 ff.
- Wilson, James W./Kelling, George L.: Polizei und Nachbarschaftssicherheits, Kriminologisches Journal 1996, 121 ff.
- Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf: Verwaltungsrecht Bd. 1, 11. Aufl., München, 1999.

책임연구보고서 2006-11

## 독일 민간경비의 발전과 Police Private Partnership

---

2006년 12월 발행

발행처 : 치안정책연구소

경기도 용인시 기흥구 언남동1길 29

---

**이 책의 무단 복제를 금합니다.**

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며  
치안정책연구소 공식견해가 아님을 밝혀드립니다.



Police Science Institute