

## 민간조사업법 제정방향 Enactment Direction of Private Investigation Law

이 승 철<sup>†</sup>

Lee, Seung-Chal

**Abstract** The primary agent of civil investigation businesses must be a corporation to line up with public interests, and the government has to carry out the permit system on business owners. As many countries such as those of European and Japan supervise civil investigation business and the police agent supervises guarding businesses, so the police also has to supervise civil investigation business. In many cases, civil investigation businesses deal with private information, and the police has to prevent from infringing customers' basic rights by clarifying private information management for punishment. In addition the police has to tighten up customers' obligations. For example the police has to deliver papers about the contents when they enter into or change contract, or after they enter into contract.

**Keywords** civil investigation business, public interests, police, private information, permit system

요 지 민간 조사업의 주체는 공익성의 확보라는 면에서 법인으로 해야 할 것이며 사업주에게는 허가제로 시행해야 한다. 민간조사업의 감독기관은 유럽, 일본 등 다수의 국가들이 경찰기관이 감독기관인 점과 경비업의 감독기관이 경찰청에서 수행하듯이 민간조사업도 감독기관은 경찰이 되어야 한다. 민간조사업이 개인의 정보를 취급하는 경우가 많으므로 벌칙에 있어 개인정보의 관리를 명확히 하여 고객의 기본권 침해를 방지해야 한다. 또한 계약 시, 계약 후, 계약변경 하는 경우에 고객에게 해당내용을 서면으로 즉시 교부하는 등에 대한 고객의 의무사항을 강화해야 한다.

**핵심어** 민간조사업, 공익, 경찰, 개인정보, 허가제

### 1. 서론

현대의 산업사회가 복잡·다양해지면서 많은 사회의 문제가 도출되고 있다. 특히 그 가운데에서도 증가되는 치안서비스와 관련된 각종사건을 국가기관에 전적으로 의존하여 해결하고자 하는 문제점이 나타나고 있다. 현재의 국가기관은 급증하는 치안서비스 수요에 비해 부족한 예산과 인력으로 치안문제를 담당함으로써 문제해결 과정에도 많은 시간이 소요되고 있으며 만족스럽지 못한 결과를 내는 등 국민에게 적절한 치안서비스를 제공하지 못하고 있다.

미아·실종자 사건의 경우에도 공공기관인 국가기관에서 완전하게 수행하기에는 업무의 양에 비해 인력과 시간 등의 제약으로 인하여 거의 불가능한 경우이다. 또한 산업스파이, 보험사기, 의료사건 등과 같은 사건 등은 개인 및 기업에 있어

<sup>†</sup> 교신저자 : 충남도립청양대학 경찰행정과 전임강사  
E-mail : hardpan6318@naver.com  
TEL : (042) 940-6749 FAX : (042) 940-6788

민감한 사항임으로 공공기관에 전적으로 의존하여 해결하기는 어려운 점이 발생하고 있다(이승철, 2010).

한국에서는 이러한 역할을 심부름센테 혹은 흥신소가 대행하고 있는데 이들 업체는 비교적 비전문적이며 영세하여 불륜조사, 신상정보유출, 도청 등에 개입하여 개인정보를 침해하는 등 많은 사회 문제를 발생시키고 있다. 외국의 경우는 이러한 역할을 민간영역에서 탐정(Private Investigator)제도를 통하여 다양한 치안서비스를 제공하고 있다.

한국에서도 민간조사업에 대한 연구는 1990년 후반부터 활발히 연구되어 왔지만 법률로 제정되지 못하였다. 국회에서 법률제정에 대한 논의과정을 살펴보면 16대 국회에서 하순봉 의원이 공인탐정업법안을 제출하였으나 회기종료 후 자동폐기되었고 17대 국회에서 이상배, 최재천 의원이 발의한 민간조사업법안도 회기종료후 자동폐기 되었다. 18대 국회에서는 민간조사업을 수행할 수 있도록 경비업 법률을 개정한 이인기 의원안과 강성천 의원이 발의한 민간조사업법안이 있다.

이 연구에서는 선행연구를 중심으로 그동안 논의되어 온 민간조사업의 제정 방향을 제시하였다. 법안제정 방향에서는 민간조사업의 공공성을 확보하기 위하여 필요한 규제를 중심으로 민간조사업의 주체, 업무범위, 감독 및 벌칙, 고객행위에 대한 의무를 중심으로 고찰하고자 하였다.

## 2. 민간조사업의 일반적 논의

### 2.1 민간조사업의 개념

민간조사업의 개념은 국가와 시대에 따라 개념을 달리하고 있는데 광의의 개념으로는 민간에 의해서 수행되는 모든 조사 활동을 의미하며 여기에는 투자자문, 경영자문, 보안컨설팅, 법정증언자료수집, 가출인·미아 찾기, 기업신용조사 등 모든 영역이 포함된다. 그러나 민간조사업을 협의로 해석하면 민간인이 주체가 되어 범죄정보 등 각종 정보를 수집하여 의뢰인에게 제공하는 영업이라고 할 수 있다. 또한 수익자부담의 원칙에 의하여 의뢰인으로부터 계약에 의한 보수를 받고 위법하지 않는 범위 내에서 위임받은 업무의 조사활동을 통하여 의뢰인의 필요한 자료 및 정보를 수집하고 분석하여 의뢰인에게 사실대로 제공하는 영업이라고 정의한다(강영숙, 2006).

일본의 ‘탐정업법의 업무 적정화에 관한 법률’ (2006년, 법률 제60호)에 따르면 민간조사업이라 함은 타인의 의뢰를 받아 특정인의 소재 또는 행동에 대한 정보로서 당해의뢰에 관계되는 것을 수집할 것을 목적으로 면접에 의한 탐문, 미행, 잠복 등 기타 이에 준하는 방법에 따라 실시·조사하고 그 결과를 당해 의뢰인에게 보고하는 업무를 말한다(제2조 1항).

따라서 민간조사업은 국가가 아닌 민간인이 주체가 되어 다른 사람의 의뢰를 받아 그 의뢰인에게 보수를 지급 받아 특정 사람에 대한 소재 및 행동에 대한 정보를 수집하여 분석하고 의뢰인에게 제공하는 업이라고 할 수 있다.

### 2.2 민간조사업 도입논의

1990년대 말 하순봉 의원은 우리나라 범인 검거율이 전체사건 중 약 20%가 미결상태로 남아있고 이러한 형사사건에 대하여 공권력으로는 해결하기 어려운 경우가 많아 공인탐정제도의 도입을 논의하였다(장석현 등, 2008). 하순봉의원안은 제1장 총칙, 제2장 공인탐정의 등록, 제3장 공인탐정의 권리와 의무, 제4장 공인탐정 합동법인, 제5장 공인탐정협회, 제6장 징계, 제7장 보칙, 제8장 벌칙 등으로 구성되어 있다(조현빈, 2010).

이상배 의원 및 최재천 의원은 2005년 및 2006년에 각각 민간조사업안을 국회에 상정하고 도입을 논의하였다. 관리운영의 주체 등 구체적인 부분에서는 차이를 보였지만 도입 취지는 유사하였다. 음성화된 민간조사업무를 양성화하여 이를 규제함과 동시에 일정한 자격을 갖춘 자 만이 등록을 한 후 각종범죄와 위법행위를 조사하는 등 국민의 법률생활의 안전을 도모할 수 있도록 하는 민간조사원제도의 도입이 필요하다는 것이다.

2008년 이인기의원은 민간조사업이 발전한 미국, 영국 등 선진국의 경우 민간경비와 민간조사는 동일한 법률로 규율하고 있을 뿐만 아니라, 실제의 영업행위에 있어서 민간경비는 유니폼을 입고 서비스를 제공하고 민간조사는 사복을 입고 서비스를 제공하는 현실에 비추어 볼 때, 우리나라도 민간조사업을 경비업의 한 분야로 보고 관련 규정을 기존의 경비업법에 추가

하여 개정하려고 하였다(장석현 등, 2008).

### 2.3 민간조사업 성격과 규제

민간조사업의 성격을 살펴보면 민간조사업의 업무가 기업(행동조사, 신용조사 등), 형사사법(보험, 사기, 절도, 재판증거, 해외도피사범인도 등), 재판(재판증거 등) 등과 관련된다고 한다면 민간조사업은 공공성을 가진다고 할 수 있다. 공사를 기준으로 하는 공공성의 유형에 의하면 민간조사업은 내용으로서의 공공성이다. 여기에서 공공성은 소수나 부분이 아닌 전체의 이익 즉 공익을 의미한다고 할 수 있다(김정수 등, 2008). 따라서 민간조사업의 성격을 업무를 중심으로 살펴본다면 공공성을 강하게 포함하고 있다고 할 수 있다.

민간조사업의 역할이 국가를 대신하는 활동(보험, 사기, 절도, 재판 등)임을 고려할 때 광의의 민간조사업은 국가의 역할의 일부를 대신하여 수행하고 있으므로 이에 대한 공공성을 확보하기 위하여 규제가 필요하게 된다. 민간조사업에 대한 규제는 규제의 주체에 따라 크게 3가지로 구분할 수 있다. 첫째는 중앙정부의 규제로서 법률로 제정하여 규제하는 경우이고, 둘째, 지방정부의 경우 규칙 또는 조례 등을 제정하여 규제하는 것이다. 셋째, 민간경비 관리 독립기관으로서 존재하면서 법률의 규제를 받는 경우이다.

규제방식에 따라서는 자율규제, 시장에 의한 규제, 소송에 의한 규제, 협의에 의한 규제로 구분할 수 있다(장석현, 2007).

첫째, 자율규제는 민간조사업체가 민간조사협회 등을 설립하여 자율적으로 규제기준을 마련하여 법규를 준수하고 조사원을 선발, 교육훈련, 벌칙 등을 시행하는 자율적인 방식이다.

둘째, 시장에서 고객에게 적절하고 충분한 서비스를 제공하지 못하는 민간조사업체 및 민간조사원은 시장에서 퇴출되는 방식이다.

셋째, 소송에 의한 규제는 민간조사업체가 고객에게 약속이나 이행조건을 충실히 이행하지 못했을 경우, 고객이 직접 민간조사업체를 상대로 소송을 제기하거나 일반 시민이 조사업체 직원의 부주의로 인해 손해를 입는 경우 민간조사업체나 직원을 대상으로 소송을 제기하는 방식이다.

넷째, 협의에 의한 규제는 정부기관과 민간조사업체가 협의체를 구성하여 규제하는 방식으로 이를 통해 서로 커뮤니케이션을 활성화하고 상호이해와 협력을 높여서 법적·행정적 규제에 의존하지 않고도 효율적으로 규제할 수 있는 방식이다(이창무, 2006).

## 3. 민간조사업의 제정기준

### 3.1 허가 및 감독기관

민간조사사업법 제정에 있어서 고려해야할 사항은 사업주체, 허용방식, 감독기관 등이다. 사업주체를 개인으로 할 것인가 법인으로 할 것인가 또는 개인과 법인 모두 할 수 있는 자연인으로 할 것인가에 대한 문제, 진입방식을 허가제로 할 것인가 신고제로 할 것인가에 대한 문제, 감독기관은 경찰로 할 것인가, 법무부로 할 것인가, 독립기관으로 설치할 것인가의 문제이다.

첫째, 일본과 같이 자연인으로 한정한다면 누구나 할 수 있도록 개방되는 것이기 때문에 민간조사업의 활성화라는 측면과 경제적으로 일자리 등이 창출될 수 있다는 측면에서는 장점이 될 수 있으나 민간업체의 난립으로 인하여 서비스 질이 하락할 가능성이 높아질 수 있다는 단점이 있다. 현행 한국의 경비업법에서도 경비업을 영위할 수 있는 주체를 법인으로 한정하여 민간조사업체의 난립을 방지할 뿐만 아니라 책임성(손해에 대한 배상문제 등)을 높임으로서 고객에 대한 양질의 서비스를 제공하도록 하고 있다(장석현, 2008). 또한 민간조사업의 업무 영역이 개인의 정보를 취급한다는 점과 업무의 성격이 공공성을 강하게 내포하고 있는 점을 고려하면 권리의무의 주체를 법인으로 규정하는 것이 타당할 것으로 보인다. 다만 초기에 법인으로 운영한 후 민간조사업이 잘 시행된다면 장기적으로는 개인도 할 수 있도록 검토하는 것도 필요하다고 판단된다.

둘째, 민간조사업의 허용방식의 문제이다. 일본의 경우는 신고제로 유럽의 경우는 신고제와 허가제 병행하며, 미국의 경우는 주에 따라서 각기 다른 방식을 선택하고 있다. 한국의 경우에는 민간경비의 허용방식을 경비업법에서는 허가제로 규정하고 있다. 허가제는 법령에 의하여 일반적으로 금지되어 있는 행위를 특정 사안의 경우에 특정인에게 해제하는 행정처분 방식으로 일정한 요건을 갖춘 업체는 이러한 허가를 받은 후 영업행위를 할 수 있다. 민간조사업의 성격이 고객의 재산과 생명 및 중요한 정보를 취급한다는 점에서는 엄격하게 관리할 필요가 있다. 따라서 신고제에 의한 방식보다는 허가제로 해야 할 것이다(이승철, 2008).

셋째, 민간조사업의 감독기관에 대한 문제이다. 민간경비에 대한 관리·감독기관을 살펴보면 EU의 경우 내무부·경찰청이 주가 되어 활동하는 국가가 전체의 63%를 차지하였다(최정택 등, 2009). 일본의 경우도 국가공안위원회에서 관리하고 있는 등 민간조사업을 담당하는 감독기관은 주로 경찰이 담당하고 있다. 이는 민간조사업이 의뢰인의 상대방에 대한 법익의 침해, 계약자인 의뢰인과의 분쟁, 사법기관의 업무중첩으로 인한 공무방해 등의 가능성이 높은 만큼 현장성과 광범위성을 고려한 것으로 판단되며, 우리의 경우도 경찰청이 소관부서가 되는 것이 적합할 것이다(전대양, 2006).

Table 1. 일본탐정업 법률위반 현황(이승철, 2010)

내용/년도	2007년 검거건수(검거인수)	2008년 검거건수(검거인수)	2009년 검거건수(검거인수)
주거침입	1(1)	1(1)	4(6)
명예훼손	-	-	1(4)
협박	1(1)	-	-
사문서위조	1(1)	-	-
그 외	1(1)	-	1(1)
합계	4(4)	1(1)	6(11)

Table 2. EU의 민간경비감독 기관 유형 (최정택 등, 2009)

감독기관	국가 수(개)	비율(%)
경찰	12	44
내무부	5	19
법무부	3	11
지방정부	4	11
정부기관	2	7
독립기관	2	7
합계	27개	100%

### 3.2 업무범위

외국의 사례를 살펴보면, 영국은 보험사기, 기업신용조사, 신변조사, 피고인변호자료수집, 사람찾기 등이며, 미국 플로리다 주는 범죄행위 조사, 개인의 프라이버시 관련 사실의 확인(소재, 재산 등), 법정증언자료 등이고 독일의 경우는 노동법 관련, 비즈니스 관련, 일반시민 관련에 관한 업무를 담당하고 있다(조현빈, 2010). 프랑스의 경우에는 주로 이혼, 결혼전 신원조사 등 개인대상 업무와 사내정보에 대한 조사, 신용조사, 인사채용 신변조사, 보험사기 등의 기업대상 업무를 범위로 하고 있다(이승철, 2008). 일본의 경우는 행동조사(불륜조사, 소행조사), 사람찾기 및 소재조사, 신용조사(개인신용, 기업신용), 기타조사(인연·적성조사, 사생활보호조사, 재판자료 수집, 각종감정, 이지매조사 등)의 업무를 수행하고 있다(이승철, 2010).

이러한 민간조사사업의 업무범위에 대해 논의를 정리하면 개인 즉 사적부문(신변조사, 실종자 확인, 결혼관련, 불륜조사, 교우관계조사 등)과 공적부문(범죄불법, 재판법정증거 자료 등) 공적부문과 사적부문의 혼합(노동법, 비즈니스, 기업신용 등)인 경우로 구분할 수 있다(이상원 등, 2007).

또한 서비스의 대상으로 구분하면 광의로는 개인부분과 기업부분, 공적부분으로 구분할 수 있다. 협의로는 개인(신용조사, 행동조사, 사람찾기, 재산환수, 소행조사 등), 기업(행동조사, 신용조사 등), 형사사법(보험, 사기, 절도, 재판증거수집 등) 크게 4가지 영역으로 구분할 수 있는데 범죄(불법)행위, 형사사법 분야는 변호사법, 경찰 및 검찰 등과의 갈등을 초래할 가능성이 높은 분야이기 때문에 시행에 있어서는 우선 사적부분인 개인과 기업부분의 서비스 제공이 적합하다고 할 수 있다.

구체적으로 민간조사사업의 업무범위는 다음과 같다. 가출인 미아에 대한 소재확인, 특정인이나 특정집단의 행동방식, 습관, 동기, 소재파악, 거래, 성명, 신용 등의 조사, 분실 또는 절취된 재산의 조사, 화재, 명예훼손, 손해, 사고 부동산 동산에 대한 침해조사, 교통사고, 보험사고, 의료사고, 저작권침해 등 각종사고에 대한 조사이다.

### 3.3 벌칙

외국의 사례를 살펴보면, 영국의 경비업법 제5조에 의하면 해당 면허 미소지자가 민간조사업을 하는 경우 약식의 유죄판결을 받은 경우 6개월을 초과하지 않는 기간 동안 감금 또는 벌금을 낸다. 미국의 경우에는 허가갱신 시 허위정보의 제공, 관계규칙의 위반, 부정행위, 비밀누설금지, 국가기관 기망행위, 민간조사업 관련 법령위반, 불법영업 등에 대해서는 행정처분 및 형사처벌을 시행하고 있다.

이러한 사항을 고려하면 민간조사사업법 제정 시 고려해야할 벌칙사항은 공무원직무방해죄, 규칙위반, 불법행위, 허위보고, 명의대여, 비밀누설, 타법률위반, 교육훈련, 개인정보관리, 결격사유, 경찰의 지시위반, 허위보고 등의 사항에 대해서는 구체적인 규제를 가해야 한다. 또한 민간조사사업이 직접 또는 간접적으로 개인정보에 대한 내용을 접하게 됨으로써 개인정보 누출이 경우 사생활 침해로 인한 문제가 발생할 소지가 많음으로 개인정보 수집과정에서 개인의 정보수집 및 이용에 관한 동의가 필요하다. 개인의 정보를 동의 받은 사실과 다른 목적으로 이용하는 것을 금하는 것에 대한 조항과 민간조사사업자와 보조원이 개인정보를 취급하는 동안 발생하는 문제에 대해서도 규제가 구체화 되어야 한다.

### 3.4 고객에 대한 의무사항 강화

고객에 대한 의무사항으로 의뢰인과 민간조사사업자와 계약체결 시 당해 의뢰인으로부터 민간조사업에 광계된 조사결과를 범죄행위, 위법한 차별적 취급, 기타 위법한 행위를 위해 사용하지 않는다는 취지의 서면을 교부받아야 한다. 또한 계약 체결 시 중요한 사항에 대해서는 반드시 의뢰인에게 서면을 교부하여 설명하여야 할 것이다(이승철, 2010).

## 4. 결론

민간조사사업 제도는 현행에서 나타나고 있는 심부름센터 등에서 발생하고 있는 각종 불법행위를 근절하고 다양한 치안서비스를 국민에게 제공한다는 측면에서 반드시 도입되어야 할 것이다. 그러나 민간조사사업의 성격이 공공성을 포함하는 성격으로 인하여 법 제정에 있어서는 신중을 기해야 한다.

Table 3. 미국·일본의 민간조사업 벌칙 현황(이승철, 2008)

국가	감독기관	벌칙사항
미국	주정부, 지방자치단체	허가신청 갱신 시 거짓진술·잘못된 정보의 제공, 규칙위반, 부정행위, 위험무기 불법사용, 비밀누설, 정부기관 경찰관 사칭행위, 고용인의 잘못 시 고용주 처벌.
일본	공안위원회	명의대여, 불법영업, 허위보고, 법령위반 고용인의 잘못시 고용주 처벌, 미신고자 영업행위, 공안위원회 지시 위반 등

이러한 측면에서 민간조사업법 제정 시 고려 사항을 살펴보면, 허가 및 감독, 업무범위, 벌칙, 고객에 대한 의무 강화 등의 사항이 법 제정시 고려되어야 할 사항이라고 할 수 있다. 민간조사업의 주체는 법인으로 하고, 공공성을 확보하는 차원에서 감독기관은 해외 다수의 국가들의 현황과 현행 경비업법의 관련성과 관리적 효율성을 고려하여 경찰청이 감독기관이 되어야 할 것이다. 벌칙에 있어서는 개인정보에 대한 관리를 명확히 하여 국민의 기본권침해를 방지해야 하며, 고객에 대한 의무를 강화하여 민간조사업이 건전하게 발전할 수 있는 방향으로 제정되어야 할 것이다.

### 참고문헌

- [1] 강영숙 (2006). 한국의 공인탐정제도 도입에 관한 연구. 박사학위논문, 용인대학교.
- [2] 장석현 (2007). “민간조사업 법안의 문제점 및 개선방안.” 2007년 한국민간특수행정학회 민간조사업 추진과 발전방향 학술세미나 자료집, pp.41-57.
- [3] 장석현 (2008). “한국민간조사(탐정)제도의 도입에 관한 연구.” 2008년 한국민간특수행정학회 민간조사업 추진과 발전방향 학술세미나 자료집, pp.39-53.
- [4] 장석현, 송병호 (2008). “민간조사업 도입상의 쟁점분석.” 한국공안행정학회보, Vol.17, No.4, pp.333-365.
- [5] 전대양 (2006). “민간조사업법안의 주용쟁점에 관한 연구-이상배·최재천 안을 중심으로-” 한국민간경비학회보, Vol.8, pp.33-64.
- [6] 조현빈 (2010). “민간경비산업에서 민간조사제도의 전망.” 2010년 대한민간조사연구학회 학술세미나 자료집, pp.11-25.
- [7] 이상원, 이승철 (2007). “민간조사업법안의 발전방안에 관한 연구.” 한국민간경비학회보, Vol.9, pp.1-27.
- [8] 이승철 (2008). “민간조사업법의 도입방향에 관한 연구.” 한국경호경비학회지, Vol.17, pp.255-276.
- [9] 이승철 (2010). “일본탐정제도의 고찰과 시사점.” 2010년 대한민간조사연구학회 학술세미나 자료집, pp.29-47.
- [10] 김성수, 김세훈, 현진권, 이준형, 양현미, 이기호 (2008). 공공성 : 공공성에 대한 다양한 접근. 미래시스..
- [11] 이창무 (2006). “민간경비의 규제에 관한 연구 미국 사례를 중심으로” 한국공안행정학회보, Vol.22, pp.351-376.
- [12] 최정택, 김성준 (2009). “한국과 유럽연합의 민간경비제도 비교.” 한국행정논집, Vol.21, No.2, pp.567-597.

- ▶ 논문접수일 : 2011년 05월 27일
- ▶ 심사의뢰일 : 2011년 06월 07일
- ▶ 심사완료일 : 2011년 06월 17일