

테러방지를 위한 민간경비의 역할과 과제 Role and Subject of Private Security to Counter-Terrorism

권정훈[†]

Kwon, Jeonghoon

Abstract This paper examined closely on the application of the private securities to the measures for countering terrorism. It is related to the fact that the role of human information comes into the picture nowadays. On closer examination of the application of the private securities to the national facilities, transportation, and multi-use facilities, it was found that having consistent commissioned education through the private-public cooperation and enacting legislation for allowing armed guard to board ships, making private security guards to use sniffer dogs, placing private security guards in each subway station is required, and the active publicity campaign of the government concerned needs to take place for directing and setting up the system for supervising managers of the authorities and changing the way they think of countering terrorism.

Keywords Anti-terrorism, Private Security, National Facilities, Transportation, Multi-use Facilities

요 지 이 논문에서는 인간정보 역할의 중요성이 제기되고 있는 상황에서 테러방지를 위한 보완책으로 민간경비와의 적용성을 검토하였다. 국가중요시설과 교통수단 그리고 다중이용시설에서 민간경비의 적용성을 검토한 결과, 민·관간의 협력체계를 통한 지속적인 위탁교육실시와 민간 무장경비요원의 선박탑승을 위한 법제정 마련, 민간경비원의 탐지견 활용과 지하철 역사의 민간경비요원 대체 방안, 관계기관의 시설주에 대한 지도·감독 체계와 시설주의 테러대응 방안에 대한 인식 전환을 위한 산·관의 적극적인 홍보가 필요하다.

핵심어 테러방지, 민간경비, 국가중요시설, 교통수단, 다중이용시설

1. 서론

2011년 5월 2일, 오사마 빈 라덴(Osama Bin Laden)의 사망으로 테러는 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 사실상 알 카에다(Al-Qaeda)의 창설자이자 지도자였던 빈 라덴은 2000년 예멘에서 미 구축함 콜에 보트를 이용한 자살폭탄테러로 17명 사망, 2001년 9-11테러로 3000여명 사망, 2004년 스페인 마드리드 열차 폭탄테러로 191명 사망 등 굵직굵직한 테러사건의 용의자였다. 그러던 그가 9-11테러 이후 10년 동안 미국의 추격 끝에 파키스탄 육군사관학교에서 약 100m 인근에 위치한 아보타바드 지역 은신처에서 내비실의 특수부대에 의해 사살되었다. 빈 라덴의 사망 사실이 확인되자 알 카에다는 성명에서 “빈 라덴의 피는 헛되지 않을 것이며 미국과 동맹국들에 보복 공격을 가하겠다”고 천명하였다. 미국을 비롯하여 각국에서는 알 카에다의 보복테러에 대비하기 위하여 테러경계령을 내리고, 해외 여행객에게 테러주의보를 내렸다. 빈 라덴 사살에

† 교신저자 : 정회원, 경산1대학, 경호무도과, 교수
E-mail : jhkwn@gs.ac.kr
TEL : (053)850-8276 FAX : (053)850-8175

따른 보복으로 탈레반 테러 조직의 공격이 본격화되어 파키스탄 북서부 차르사다 지역에서 자살폭탄테러가 발생, 최소 80명이 사망하고 100여명이 부상당하였고, 아프가니스탄 중북부 파르완주의 우리나라 지방재건팀(PRT) 거점인 차리카 기지 외곽에 로켓포의 공격을 받는 등 전 세계 곳곳에서 보복테러가 발생하고 있다.

빈 라덴의 소재 파악은 미 중앙정보국(CIA)과 파키스탄 군정보국(ISI)의 협력이 주효했다(중앙일보, 2011). 미국은 9·11테러 이전부터 빈 라덴을 테러주모자로 규정, 광범위한 정보를 수집하기 위하여 9·11테러 이후 빈 라덴이 신임하는 연락책 1명으로부터 정보를 입수하였다. 2007년 판타나모 수감자를 통해 연락책 본명 등 정보를 파악하여 2010년 8월 파키스탄 아보타바드를 연락책 거주지로 확인한 후, 연락책 도청 등으로 은신처 앞까지 위치추적을 성공하여 올해 2월 중순 은신처에 빈 라덴도 거주한다는 사실이 확인되었다(한국일보, 2011).

정보가 본연의 역할을 충실하게 수행하기 위해서 가장 요구되는 것은 정보의 수집 및 분석 능력을 확보하는 것이다. 즉 다양하고 폭넓게 수집되는 정보를 정확하게 분석하고 이를 효율적으로 관리할 수 있는 능력이 무엇보다 요구된다. 특히 20세기에 이르러 과학기술의 급속한 발전은 정보의 영역을 증대시키고 있으며, 보다 다양한 활동을 필요로 하고 있다(백종갑 등, 2007). 이러한 국가안전보장에 관련된 정보는 그 기초가 되는 첩보의 수집, 방법에 따라 인간정보(휴민트, Humint), 신호정보(시긴트, Sigint), 영상정보(이민트, Imint)로 구분된다(함승희 등, 2011). 빈 라덴의 소재 파악에서도 볼 수 있듯이 테러사건 관련 정보 수집에 있어서, 특히 인간정보 역할의 중요성이 제기되고 있다. 이러한 흐름의 일환으로 일부 선진국에서는 테러방지를 위한 보완책으로 민간경비업체와의 협력을 통해 테러대응에 만전을 기하고 있다. 즉 민간경비부분에서 각종 활동을 통해 얻게 된 정보 및 첩보를 즉시 관계기관에 제공하는 역할을 수행한다면 국가기관은 테러 정·첩보의 수집·분석, 테러발생 징후의 조기예측 및 경보발령 등 테러대응이 한층 더 수월해 지므로 민간경비의 활용은 인간정보의 역할을 일정 부분 소화할 수 있을 것이다. 그러나 우리나라에서는 아직까지 테러방지 관련 민간경비 활용은 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

최근 민간·시설과 국가중요시설이 해마다 꾸준히 증가하는 추세에 있으므로 본 연구는 테러의 대상¹⁾ 중 경성 목표물(hard target)과 연성 목표물(soft target)의 테러방지를 위하여 국가중요시설과 교통수단 그리고 다중이용시설 등에서 민간경비의 역할과 그에 따른 과제를 제시하는데 그 목적이 있다.

2. 테러리즘과 민간경비에 관한 일반적 논의

2.1 반테러리즘과 대테러리즘의 개념

대(對)테러리즘은 성격에 따라서 반(反)테러리즘(anti-terrorism)과 대(對)테러리즘(counter-terrorism)으로 구분할 수 있다. 반(反)테러리즘(anti-terrorism)은 테러리스트의 행동에 대한 개인 및 재산의 취약점을 감소시키는 방어적 조치로 사전적(事前的) 대테러리즘이라고 할 수 있고, 대(對)테러리즘(counter-terrorism)은 테러리스트의 활동을 막고 대응하기 위해서 취해지는 공격적 조치인 사후적(事後的) 테러리즘으로서, 사건 발생 후 대응하는 위기관리(crisis management) 개념이다. 즉 대(對)테러리즘은 취약점 감소를 위한 방어수단인 반테러리즘과 테러리스트의 행동에 대한 효과적 제압, 차단, 대응을 위한 공격수단인 대테러리즘을 포함하는 다양한 위협 양상을 가진 테러리즘에 대처하는 능력이다(김두현, 2004).

테러대응 정책에 있어서 가장 효과적인 방법은 사전에 테러리즘을 저지 혹은 대응하는 것이다. 따라서 본 연구에서는 사전 예방적 측면에서 반테러리즘에 국한하여 설명하고자 한다.²⁾

반테러리즘은 예방단계라고 할 수 있으며 테러의 주체, 수단 및 방법 그리고 테러 대상에 대한 정보를 사전에 파악하여

- 1) 최근 10년간 대상별 테러발생 현황을 살펴보면 연도별에 따라 약간의 차이는 있으나 계속해서 증가하는 추세를 보이고 있다. 대상별로는 중요인물, 군경(관련시설), 국가중요시설, 외국인·시설, 교통수단, 다중이용시설, 민간시설 등으로 구분할 수 있다. 군경(관련시설)이 가장 높은 비중을 차지하고 있지만, 이를 제외하고는 민간시설, 다중이용시설 순으로 발생하고 있다. 특히 민간시설과 국가중요시설은 해마다 꾸준히 증가하는 추세에 있다(테러정보통합센터, 테러사건통계의 재구성).
- 2) 위에서 살펴본 바와 같이 대테러리즘은 방어적 수단인 반테러리즘과 테러리즘의 차단, 대응을 위한 대테러리즘을 내포하고 있기 때문에 본 연구에서는 용어 사용의 혼선을 줄이는 측면에서 반테러리즘을 대테러리즘으로 인식하고자 한다.

관계기관에 수집, 분석, 통합, 전파하여 테러조직을 체포하고 테러리스트들이 대상물에 접근할 수 없도록 사전 조치하는 예방 및 방지의 개념이다. 반테러리즘 예방책은 소극적 대응책과 적극적 대응책으로 분류할 수 있다. 우선 소극적 측면에서 세 가지로 살펴볼 수 있다.

첫째, 테러대상의 보호 강화이다. 테러대상은 크게 인적과 물적으로 구분된다. 뉴테러리즘의 특징이 불특정 다수를 향한 무차별적 공격 가능성이 높아졌다는 것을 고려해볼 때, 오늘날 현대 산업사회에서는 테러리즘의 공격대상이 될 수 있는 표적은 무제한에 이른다. 과거에는 정치지도자나 군인 혹은 여객기나 정부건물들과 같이 특정대상을 지정하여 자행하는 **hard target**을 목표로 삼았지만, 이제는 다수의 시민들 혹은 그들이 이용하는 다중이용시설인 지하철, 열차, 백화점, 영화관, 관광센터, 경기장 등의 장소를 무대로 자행하는 **soft target**을 대상으로 삼고 있다는 점이다. 따라서 정부는 주요산업시설에 대한 경계경비의 철저한 강화를 하는 한편, 각 시설주는 다수의 시민들을 위한 경호경비 및 안전장비의 확보에 전력을 다해야 할 것이다.

둘째, 불만요소의 사전해소이다. 특정한 개인이나 집단이 정부로부터 강력한 탄압을 받았거나, 생활환경이 곤란했거나, 혹은 정부에 대한 강한 불신 내지는 혐오감을 가졌을 때 등 테러행위를 자행하는 어떤 동기가 작용했을 것이다. 이에 정부입장에서는 국민복지의 목적에 수반하여 각종의 정치적 배려와 사회보장정책을 마련해야 할 것이다(이황우, 2006).

셋째, 언론매체 보도의 자제이다. 현대사회의 테러행위가 언론매체의 경쟁적 보도를 통해 테러리즘의 도구로 이용되고 있다는 것이다. 언론의 무절제한 보도 혹은 특종 위주의 발표가 결국 테러리스트들의 목적을 달성하기 위한 수단으로 전락되고 있다는 것이다.

한편 적극적 측면은 네 가지로 살펴볼 수 있다.

첫째, 국제적 협력체제의 정보망 구축이다. 테러 예방을 위한 가장 중요한 대응책은 테러에 관한 정보를 수집, 통합, 분석, 전파, 획득하여 활용하는 것이다. 국제 테러리즘의 양상은 세계 도처를 활동무대로 삼고 있는데, 이러한 국제 테러조직의 정보를 획득하기 위해서는 여러 국가들 간의 협력³⁾을 통해 노력을 기울여야 할 것이다.

둘째, 테러리스트 및 테러조직의 사전 색출이다. 일정한 목적을 가지고 장기간 활동하는 테러리스트들에게 적용되는 것으로서 테러리스트나 조직을 색출하여 이들을 제거 또는 구금하거나, 테러리스트 단체를 직접 또는 간접적으로 배후에서 지원하는 국가들을 테러국가로 분류하여 국제사회로부터 철저히 고립시키는 정치·경제적 제재조치와 테러리스트들의 안식처나 피난처를 제거하는 방법 등이 있다(이황우, 2006).

셋째, 무기·폭발물의 통제 및 검문검색의 강화이다. 테러리스트들의 무기나 폭발물을 획득하지 못하도록 군부대 및 주요산업시설의 무기 및 폭발물 도난방지, 폭발물 제조 및 유통과정의 통제, 경비견이나 전자 탐지기의 검문검색 강화 등이 있다(이황우, 2006).

넷째, 불양보정책(No-Concession Policy)의 강경입장이다. 강경대응책을 통해 테러리스트와의 협상을 거부하고 어떠한 희생을 감수하더라도 테러리스트와 테러리즘의 지원국들에 대한 보복을 감행한다는 것이다. 그러나 이와 같은 불양보정책은 보복과 응징의 악순환으로 또 다른 테러리즘의 원인이 될 수 있는 위험성을 내포할 수도 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이 반테러리즘은 소극적·적극적 대응책으로 테러리즘을 예방할 수 있다. 이러한 대응을 위한 노력 중에서 민간경비에서 그 역할을 할 수 있는 부분은 테러대상, 특히 다중이용시설의 보호 강화와 주요산업시설에 대한 무기·폭발물의 통제 및 검문검색의 강화라고 할 수 있다.

2.2 민간경비의 기능과 역할

1) 민간경비의 기능

3) 테러집단의 정보획득을 위한 국제적 협력은 국가 간의 정보교환, 출입국관리소의 검문검색 강화 및 감식장비 구비, 국제경찰기구(Interpol)를 통한 공동대처방안 강구, 은신처 제공 및 배후 지원 국가에 대한 공동제재 등이 있을 수 있다(이황우, 2006).

민간경비는 범죄예방 및 감소 또는 질서유지 등의 기능을 담당하고 있다. 즉 특정한 의뢰자로부터 받은 대가 내지 보수만큼 그 의뢰자를 위해 범죄예방 및 억제 또는 경제적 손실방지 및 이익을 위한 예방적 측면을 행하고 있다. 이는 공공성과는 무관한 것으로 여겨질 수 있으나 범죄예방, 질서유지, 위협예방 및 방지 등의 기능을 수행하기 때문에 공공성과 무관하지 않음을 알 수 있다. 민간경비의 기능은 사전적·예방적 활동이 주가 되는 반면, 공경비는 이러한 기능 이외에 범인체포 및 범죄수사를 위한 법집행 활동이 부과되어 있다. 따라서 사전적·예방적 활동은 주로 민간경비에서, 사후적·법집행적 활동은 주로 공경비에서 분담하는 논리를 토대로 민간경비의 기능을 설명할 수 있다.

2) 민간경비의 역할

민간경비는 경제적 발전과 더불어 인간의 안전에 대한 욕구 등이 다양해지면서 활동영역이 점점 광범위해지고 있으며 그 역할은 제한적이라고 할 수 없다. 실정법상 현행 경비업법 제2조에서는 경비업을 시설경비업무, 호송경비업무, 신변보호업무, 기계경비업무, 특수경비업무로 역할을 분류하여 민간경비의 기능을 수행하고 있다. 또한 기능별로는 재산의 보호, 개인의 안전 확보, 정보수집 등으로 나누어 활동영역에서 역할을 수행하고 있다(허경미, 1998).

21세기에 들어 세계 3대 테러라고 할 수 있는 미국 9·11테러, 스페인 3·11테러, 영국 7·7테러에서도 보았듯이 비록 테러리스트들의 주체는 달랐지만 그들의 공통된 공격 대상은 시설물이나 대중교통수단이였다. 이와 같은 공격 대상의 테러 위협에 대응하기 위한 민간경비의 주요업무로는 경비업법상의 시설경비업무⁴⁾와 특수경비업무 그리고 청원경찰법⁵⁾상의 청원경찰업무가 여기에 해당된다.

특수경비원과 청원경찰이 담당하고 있는 국가중요시설이란 일반적으로 적의 공격으로부터 파괴되거나 기능이 마비될 경우 국가적으로 중대한 영향을 끼치는 시설로서 국가보안목표로 지정된 시설과 중앙부처의 장 또는 시도지사가 시설보안상 필요하다고 인정한 시설을 말한다.⁶⁾

우리나라의 국가기반시설과 다중이용시설에 대한 물리적 보호대책은 경비업법과 통합방위법⁷⁾에 의해 시행되고 있다. 즉 일반적인 주요 시설에 대한 물리적 경비 및 보호는 주로 민간부문에서 담당하고 있고, 해당시설 내부에서만 경찰력 행사가 가능한 청원경찰이 국가기관, 국영기업체, 언론사, 항공사 및 방위산업체 등 중요시설물에 대해서 경비임무를 맡고 있다. 따라서 테러 위협의 대응 활동을 위해서 테러 관계기관은 일차적인 정보수집을 위하여 이러한 업무를 수행하는 시설경비원

- 4) 시설경비업무란 경비를 필요로 하는 시설 및 장소(이하 “경비대상시설”이라 한다)에서의 도난·화재 그 밖의 혼잡 등으로 인한 위험발생을 방지하는 업무를 말한다(경비업법 §2의1).
- 5) 우리나라의 청원경찰제도는 본래 외국에서 찾아볼 수 없는 경비형태로서 제3공화국 출범 이후 국가경제발전의 급속한 발달과 이에 대비한 경찰인력의 부족 등을 해결하기 위해 1962년 4월 3일 법률 제1049호로 제정되었으나 폐지되고 1973년 12월 31일 법률 제2666호로 전문개정 되어 지금까지 총 12차례에 걸쳐 개정되었다. 한편 청원경찰이라 함은 국가기관 또는 공공단체와 그 관리 하에 있는 중요산업시설 또는 사업장, 국내주재 외국기관, 기타 행정안전부령으로 정하는 중요시설·사업장 또는 장소에 해당하는 기관의 장 또는 시설·사업장 등의 경영자가 소요경비(이하 “청원경찰경비”라 한다)를 부담할 것을 조건으로 경찰의 배치를 신청하는 경우에 그 기관·시설 또는 사업장 등의 경비를 담당하게 하기 위하여 배치하는 경찰을 말한다(청원경찰법 §2). 청원경찰은 청원경찰의 배치 결정을 받은 자(이하 “청원주”라 한다)와 배치된 기관·시설 또는 사업장 등의 구역을 관할하는 경찰서장의 감독을 받아 그 경비구역만의 경비를 목적으로 필요한 범위에서 경찰관직무집행법에 따른 경찰관의 직무를 수행한다(청원경찰법 §3).
- 6) “대통령령이 정하는 국가중요시설”이라 함은 공항·항만, 원자력발전소 등의 시설중 국가정보원장이 지정하는 국가보안목표시설과 통합방위법 제21조 제4항의 규정에 의하여 국방부장관이 지정하는 국가중요시설을 말한다(경비업법시행령 §2). “국가중요시설”이란 공공기관, 공항·항만, 주요 산업시설 등 적에 의하여 점령 또는 파괴되거나 기능이 마비될 경우 국가안보 및 국민생활에 심대한 영향을 미치는 시설을 말한다(통합방위법 §2의13).
- 7) “통합방위”란 적의 침투·도발이나 그 위협에 대응하기 위하여 각종 국가방위요소를 통합하고 지휘체계를 일원화하여 국가를 방위하는 것을 말한다(통합방위법 §2의1). 또한 “통합방위사태”란 적의 침투, 도발이나 그 위협에 대응하여 갑종사태, 을종사태, 병종사태의 구분에 따라 선포하는 단계별 사태를 말한다(통합방위법 §2의3). 갑종사태란 일정한 조직체계를 갖춘 적의 대규모 병력 침투 또는 대량살상무기 공격 등의 도발로 발생한 비상사태로서 통합방위본부장 또는 지역군사령관의 지휘·통제 하에 통합방위작전을 수행하여야 할 사태를 말한다. 을종사태란 일부 또는 여러 지역에서 적이 침투·도발하여 단기간 내에 치안이 회복되기 어려워 지역군사령관의 지휘·통제 하에 통합방위작전을 수행하여야 할 사태를 말한다. 병종사태란 적의 침투·도발 위협이 예상되거나 소규모의 적이 침투하였을 때에 지방경찰청장, 지역군사령관 또는 합대사령관의 지휘·통제 하에 통합방위작전을 수행하여 단기간 내에 치안이 회복될 수 있는 사태를 말한다.

및 특수경비원의 민간경비와 청원경찰과의 정보공유 및 정보배분 등 긴밀한 상호협력이 필요할 것이다.

3. 테러대응과 민간경비의 상호작용

9·11테러 이후 미국의 시큐리티 전문가들의 공통된 의견은 테러리즘이 향후 세계 민간경비 산업의 지각변동을 가져올 것이라는 전망이다. 테러리즘으로 인해 민간경비 시장은 양적인 성장을 지속할 것이며 질적인 측면에서도 위기관리와 안전시스템 구축을 위한 국가적 차원의 테러대응 전략에서 민간경비의 역할이 새로이 요구될 것으로 보고 있다(이현희, 2006).

이러한 민간경비에 대한 전망은 뉴테러리즘으로 일컫는 테러리스트들의 새로운 공격 형태와 밀접한 관련이 있다. 상기에 서 언급하였듯이 과거 테러리즘과 달리 뉴테러리즘 이후 테러리스트들의 공격은 불특정 다수를 향해 무차별적으로 가능한 많은 인명피해를 유발하여 공격을 감행하며 언론매체를 통해 테러에 대한 공포를 확산시키고 있다. 이렇게 테러리즘의 성격이 변화하면서 이에 대한 대응방식의 변화도 요구되고 있다. 특히 과거 테러리즘 행위에 대한 테러리스트들의 테러 공격 대상이 군사시설, 정부기관, 공공기관 등의 위주로 이루어진 반면, 뉴테러리즘 이후 테러리스트들의 테러 공격 목표는 철도, 지하철, 버스 등 대중교통수단과 일반인들이 운집된 다중이용시설 등 soft target으로 확산되고 있다. 이러한 영역의 안전을 담당하고 있는 민간경비에 대해 새로운 역할과 사회적 책임이 절실히 요구되고 있다.

테러리즘과 관련하여 외국에서는 민간경비의 역할에 대한 기대가 높은 반면, 국내에서는 아직까지 테러로 인한 사회적 피해가 심각하게 발생하지 않고 있기 때문에 민간경비에 대한 의존도가 상대적으로 낮고 있다. 그러나 테러리즘의 위협이 국가간의 경계를 넘어서고 있기 때문에 국내에서도 관심을 기울여야 할 시점이다. 따라서 국가적 차원에서 테러대응을 위한 민간경비의 필요성과 협력에 대하여 논하고자 한다.

3.1 테러대응을 위한 민간경비의 필요성

뉴테러리즘으로 인해 미국의 테러대응 전략은 종전의 “national security” 대신 “homeland security”의 개념으로 등장하였다. 이 두 개념의 차이점은 전통적인 “national security”에서는 국가보호의 책임을 정부가 맡아 군대, 외교, 정보기관이 주도적인 역할을 담당하여 주로 국경, 항공, 군사시설, 외교, 정보기관에 대한 보호를 목적으로 하였다. 이에 반해 “homeland security”에서는 사회의 기반시설에 대한 항시적인 테러 위협에 대비하기 위하여 사회보호의 책임이 정부뿐만 아니라 시민, 민간경비, 경찰, 정부기관 등 공적영역과 사적영역의 다양한 주체들로 확대되었다(이현희, 2006).

이러한 배경에서 그 동안 국가의 테러대응과 안전시스템에서 간과되어 왔던 민간경비의 역할에 대한 관심이 늘고 있다. 이처럼 민간경비의 참여와 역할이 강조되는 이유는 다음과 같은 민간경비의 특성으로 인한 것이다(이현희, 2006).

첫째, 민간경비원은 테러 및 범죄사건 현장을 관찰하면서 테러 등 각종 사건 사고의 발생 시 가장 먼저 상황을 접하는 일차적인 대응자이다. 따라서 이들의 사건 대응 능력은 국가 대테러시스템의 효율적 운영과 직결된다.

둘째, 민간경비분야는 풍부한 인적, 물적 자원을 보유하고 있다. 미국의 경우 2000년에 경찰관서가 17,784개, 경찰인력은 797,000명이지만, 민간경비회사는 90,000개, 인력은 20,000,000명으로 민간경비인력은 경찰인력의 약 3배에 달한다. 또한 민간경비분야에 지출하는 비용이 경찰예산의 수배에 달한다. 따라서 대테러시스템에서는 민간경비의 풍부한 인적, 물적 자원을 공공안전시스템 구축에 효율적으로 동원하는 전략이 필요하다.

셋째, 사람들은 점점 더 많은 시간을 공적영역⁸⁾에서 보내고 있다. 한편 많은 공공시설과 사회기반시설이 민간에 의해 운영되고 있다. 또한 위에서 살펴보았듯이 뉴테러리즘의 공격은 상업시설을 목표로 민간인들에 대한 대량 살상을 특징으로 하고 있기 때문에 이러한 영역의 안전을 담당하는 민간경비의 역할이 중요해 진다.

우리나라는 2010년 기준 경찰서를 포함한 지구대가 1,119개(PB 제외), 인력은 101,108명으로 1인당 담당인구는 492명이다. 반면에 민간경비회사는 3,473개, 인력은 142,363명으로 조직과 인력의 규모면에서 경찰보다 우위에 있다(사이버 경찰청,

8) 사무실, 교통수단, 오락, 교육 시설 등을 들 수 있다.

경찰자료실 통계자료의 재구성). 물론 테러리즘의 예방과 대응을 위해서는 테러대응 관계기관의 전체적인 조직과 인력을 살펴보아야 하겠지만 일반적으로 민간경비와 공경비의 공통적 목적인 개인의 생명 및 재산보호, 사회 공공의 안전과 질서 유지를 담당하는 측면에서 보았을 때 민간경비의 필요성이 강조된다.

대테러리즘을 위해 민간경비의 역할이 필요한 또 다른 당위는 경비원들의 신입교육과목과 시간이다. 현행 경비업법상 경비업무를 적정하게 실시하기 위하여 경비원은 교육을 받게 되어 있는데, 이 중에서 일반경비업무에 종사하는 일반경비원과 특수경비업무에 종사하는 특수경비원의 신입교육이 있다(경비업법 §13, 2009). 테러대응과 관련하여 일반경비원의 신입교육과목과 시간을 살펴보면 사고 예방대책(테러 대응요령, 화재대처법 및 응급처치법 포함) 3시간, 체포·호신술(질문·검색요령 포함) 3시간, 장비사용법 2시간 등 테러대응과 테러발생 후의 복구차원 그리고 현장에서 테러리스트를 체포할 수 있는 내용들의 테러방지를 위한 직접적인 관련 과목으로 신입교육의 실무교육 총 20시간 중 8시간을 교육받게 되어 있다(경비업법시행규칙 별표 2, 2009).

한편 특수경비원의 신입교육과목과 시간을 살펴보면 테러 대응요령 4시간, 폭발물 처리요령 6시간, 테러의 수단 중 방화로 인한 화재가 발생했을 경우의 화재대처법 3시간, 테러발생 후 복구차원의 사상자에 대한 응급처치법 3시간, 경비구역에서 테러리스트의 출입을 통제하기 위한 출입통제 요령 3시간, 경비구역내의 정보와 보안을 위한 정보보호 및 보안업무 6시간, 시설경비요령(야간경비요령 포함) 4시간, 민방공(화생방 관련 사항 포함) 6시간, 인질 또는 테러사건에 있어서 은밀히 작전을 수행하는 경우에 대항하기 위한 총기조작 3시간, 총검술 5시간, 사격 8시간, 현장에서 테러리스트를 체포하기 위한 체포·호신술 5시간 등 테러대응과 테러발생 후의 사상자에 대한 복구차원, 경비구역에서 테러리스트의 출입통제, 경비구역 내의 정보와 보안 그리고 테러리스트를 체포할 수 있는 내용들의 테러방지를 위한 직접적인 관련 과목으로 신입교육의 실무교육 총 69시간 중 56시간을 교육받게 되어 있다(경비업법시행규칙 별표 4, 2009). 따라서 이러한 이유에 근거하여 테러위협에 대응하기 위해서는 민간경비의 역할이 절대적으로 필요하다.

3.2 테러대응의 민간경비 협력 방안

1) 공항만의 국가중요시설 분야

최근 10년간 대상별 테러발생 현황을 살펴보면 국가중요시설은 해마다 꾸준히 증가 추세에 있다. 전연한 바와 같이 국가중요시설은 특수경비원의 민간경비와 청원경찰이 경비업무를 수행하고 있다. 우리나라의 출입국자 중 국민과 외국인의 구성비는 국민(55.6%)이 외국인(44.0%)보다 높지만, 2008년 대비 출입국자는 국민(20.6%)은 감소한 반면, 외국인(15.5%)은 오히려 증가한 것으로 나타났다(출입국·외국인정책 통계연보, 2009). 이는 우리사회가 이미 다민족 국가로 접어든 상황이라고 볼 수 있으며 앞으로 외국인의 출입국자는 계속해서 증가할 것으로 판단된다. 또한 외국인의 출입국자는 불법체류자도 포함될 수 있기에 이 역시 마찬가지로 할 수 있다. 국가중요시설 중 특히 예의주시해야 할 부분이 공항과 항만이다. 테러리스트들이 국내에 들어올 수 있는 경로이기 때문이다. 9·11테러에서도 알 수 있듯이 민간보안검색요원들의 보다 철저한 검색이 있었더라면 엄청난 재앙은 면할 수 있었을 것이다. 그러나 우리나라의 경우 출입국 관련 테러대응 관계기관간의 정보공유는 실질적으로 이루어지지 않고 있을 뿐만 아니라 민간경비와는 더더욱 그러하다. 앞서 살펴본 바와 같이 현장에서 접하는 일차적 대응자는 민간경비원이다. 민간경비원은 이미 신입교육에서 테러 관련 교과목을 다수 이수하고 있다. 특히 특수경비원은 일반경비원보다 약 4배에 달하는 교육을 이수하고 있으며 청원경찰 또한 그러하다. 따라서 풍부한 인적·물적 자원을 보유하고 있는 민간경비를 활용한다면 테러방지를 최소화할 수 있을 것이다. 다만 민간경비를 우리 사회에서는 아직까지 좋은 인식으로 바라보고 있지 않기 때문에 그 폐해는 민간경비원들의 이직률을 높이고 있다. 실질적으로 이들의 보수가 이를 반영한다고 볼 수 있다. 앞으로 이를 감소시키기 위한 처우개선으로 복리후생의 마련이 뒤따라야 할 것이다. 더불어 이들의 전문적이고 실질적인 교육을 위해 경찰특공대, 군 등 서비스전문교육기관과 민·관간의 협력체계를 통해 위탁교육을 지속적으로 실시해야 할 것이다.

한편 최근 들어 우리 기업뿐만 아니라 여타 국가의 선박들이 해상에서 소말리아 해적들에게 피랍되고 있다. 우리 기업들은

국내자원 개발의 한계로 해외자원의 에너지 확보를 위해 테러위협국가로 진출하고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 해적들의 잦은 피랍으로 인해 정부에서는 앞으로 해외 출항 시 모든 선박에 대해 민간 무장경비요원의 탑승을 위한 법제정을 마련해야 할 것이다. 수많은 상선을 군과 경찰에서 일일이 보호할 수 없기 때문에 이들이 승선하여 선박을 지키는 것은 실직자들의 취업률 확보와 승무원들의 안전이라는 양자의 측면에서 좋은 방안이라고 볼 수 있다. 선박에서는 상시 전투작전을 방불케 할 수 있기 때문에 고도의 능력이 요구된다. 따라서 무장한 민간경비원을 선출하는데 있어서 장기간 군사 교육훈련을 받은 특수부대 출신의 예비역들을 활용하는 방안도 모색할 수 있다. 이러한 방안은 정부나 예비역 양측에 모두 좋은 방법이라고 할 수 있을 것이다.

2) 고속철도 · 지하철의 교통수단 분야

최근 10년간 대상별 테러발생 현황을 살펴보면 교통수단은 여타 대상보다는 테러발생이 미비하지만 꾸준히 증가하고 있다. 스페인 마드리드 테러와 영국 런던 동시다발테러 역시 그 대상이 불특정 다수인이 주로 이용하는 열차와 지하철의 교통수단이었다. 최근 국내에서도 서울역 대합실과 강남고속버스터미널의 물품보관함에서 잇따라 폭발하는 사건이 발생하였다.

고속철도는 다른 교통수단과는 달리 최고속도가 300km/h 이상으로 운행되고 있으며, 연간 수송인원은 정기적 이용자 약 150만 명과 비정기적 이용자 약 350만 명 등 총 500만 명 이상으로 2004년 개통 이후 이용객들의 수가 계속해서 증가하고 있다(국토해양부, 2010). 또한 지하철은 다른 교통수단 및 대형건물과의 연계성과 편리성으로 하루 수송인원은 2008년 말 기준 약 7,600만 명의 수많은 이용자들이 사용하고 있다.

현행 치안과 관련해서 철도역사는 국토해양부 산하기관인 철도특별사법경찰대가 특별사법경찰관리 직무규칙에 의거, 열차 내와 철도역구내 범죄예방과 질서유지를, 지하철은 경찰청 지하철수사대가 담당하고 있지만 그 수와 장비는 여전히 부족한 실정이다.

최근 급조 폭발물(Improvised Explosive Device: IED)을 이용한 테러가 증가하는 추세에 있다. IED의 폭발물 제조 등은 정보와 과학의 발달로 인해 인터넷을 통해 유통되고 있는데, 이는 세계적으로 문제가 되고 있고 우리나라에서도 실제로 사안이 발생하고 있다. 이러한 IED의 폭발을 이용한 테러를 예방하기 위한 효율적인 사전안전조치 중의 하나는 탐지견의 활용이다. 탐지견의 감각능력은 인간보다 뛰어나 주로 군과 경찰에서 교육, 훈련하여 국제행사시 혹은 공항 등에서 마약이나 폭발물 검색을 위해 활용되고 있을 뿐, 고속철도나 지하철 역사에서의 활용은 미비하다. 따라서 교통수단을 대상으로 한 테러가 증가하고 있는 시점에 민간경비에서 탐지견을 활용한다면 테러대응에 용이하다고 볼 수 있다. 다만 현행 민간경비원의 교육과목에 탐지견의 교육, 훈련 과목은 부재하기 때문에 이와 관련한 이론과 실무교육을 적극적으로 검토하여야 할 것이다.

한편 지하철의 경우 지하철수사대의 주된 업무는 전철 내 여성·아동 및 장애인 등 약자에 대한 성추행 및 절도 등 일반적인 범죄를 예방하기 위해 치안수요가 있는 곳에 집중, 배치되어 우범자 단속에 주력하고 있다. 또한 대부분 역의 경우 승강장 및 역사 안전의 업무와 관련하여 공익근무요원을 배치하고 있다. 공익근무요원의 관리주체는 각 운영기관마다 상이하며, 규정상 관리주체는 본사에 해당되나 실질적 관리는 해당 역에서 실시되고 있다. 그러나 이들 해당 역의 경우 공익근무요원을 관리할 수 있는 수단이 존재하지 않아 통제 및 감독, 훈련에 있어서 어려움을 겪고 있는 실정이며(도시연대·궤도연대, 2005), 이들은 전문성·책임성 등의 결여로 인한 효과적인 테러예방이 미흡하다. 특히 테러에 관한 교육과 훈련의 부족은 형식적인 관리·감독의 주체와 실질적인 관리·감독의 주체가 다르기 때문에 적절한 교육과 훈련이 이루어지지 못하고 있는 것이 현실이다. 관리·감독 체계를 일원화하고 이에 따른 권한을 부여하는 방안을 마련하기 위해서는 민간경비요원의 활용 방안은 좋은 대안이 될 수 있다. 따라서 공익근무요원은 한시적이나마 안전관리인력의 공백을 메울 수는 있으나 보다 근본적으로 관리·감독 체계를 일원화하고 이에 따른 권한을 부여하는 방안을 마련하기 위해서는 전문적인 민간경비요원의 대체 방안이 필요하다(주철수 등, 2007).

3) 다중이용시설 및 민간시설 분야

최근 10년간 대상별 테러발생 현황을 살펴보면 다중이용시설과 민간시설은 2006년 이후부터 급속히 증가하는 추세에 이르고 있다.⁹⁾

호텔, 백화점, 대형마트, 병원 등 불특정 다수인이 밀집해 있는 다중이용시설은 일반적으로 피해와 혼란을 극대화할 수 있기 때문에 테러리스트들이 가장 기본적으로 노리는 장소이다. 지난해 G20 정상회의 기간 중 코엑스와 공항 폭파 위협 전화가 8건, 폭발물과 화생방 위험물질 의심신고가 57건이나 접수될 정도였다. 이처럼 다중이용시설은 테러리스트의 주요 표적이지만, 최근 빈 라덴 사망 이후에도 다중이용시설은 무방비 상태에 있다(mbn 뉴스, 2011). 국내에서는 아직까지 테러가 발생하지 않았으나, 외국에서는 2001년 9·11 세계무역센터 테러, 2002년 10월 러시아 모스크바에서 발생한 오페라극장 문화 공연의 인질테러사건으로 관람객 129명 등 170명이 사망하였고, 이듬해 7월 모스크바 야외 록콘서트장에서는 체첸반군의 자살폭탄테러로 16명이 사망, 60여 명의 중상자가 발생했으며, 같은 해 5월에는 체첸 구데르메스 이슬람 사원의 자살폭탄테러로 30명이 사망한 사건, 2005년 영국 런던 지하철-버스 동시다발테러, 2008년 9월 파키스탄의 메리어트 호텔 폭탄테러 그리고 같은 해 11월 인도 뭘바이 시내 동시다발 연쇄폭탄테러 사건 등(김두현 등, 2010) 민간인을 대상으로 한 다중이용시설의 수많은 테러가 발생하였다.

현행 국가대테러활동지침의 지도 및 점검에 있어서는 “관계기관의 장은 소관업무와 관련하여 국가중요시설·다중이용하는 시설·장비 및 인원에 대한 테러예방대책과 테러에 이용될 수 있는 위험물질에 대한 안전관리대책을 수립하고, 그 시행을 지도·감독한다”라고 규정되어 있다(국가대테러활동지침, 제37조, 2009). 동 지침상 테러예방대책의 주무관계기관은 국가정보원과 경찰이 될 수 있다. 현재 호텔, 백화점, 대형마트, 병원 등에서는 자체경비원 혹은 아웃소싱을 통한 계약경비원이 수익자부담 원칙에 따라 시설에 대한 안전을 담당하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 민간경비는 신입 교육 중 테러 관련 교과목을 담당교육기관으로부터 상당수 이수하고 있기 때문에 국가정보원과 경찰은 민간경비원을 고용하고 있는 시설주에 대한 안전관리대책을 수립하도록 한 후 그 시행을 지도·감독하면 될 것이다. 다만 이를 위해서는 두 가지 문제가 선행되어야 할 것이다.

첫째는 실질적으로 민간경비업체가 몇몇 경비회사를 제외하고는 대부분 영세한 업체들로 이루어진 양적 팽창의 문제이다.

이는 앞서 언급한 바와 같이 민간경비원의 열악한 처우로 인해 수준 높은 인적 자원이 유입되고 있지 못하고 있는 실정이다. 이를 해소하기 위해서는 공경비 차원에서 민간경비원의 질적 향상을 위한 지원체계를 검토해야 할 것이다(조광래, 2009).

둘째는 시설주인 최고경영자(CEO)는 기업의 테러대응 방안의 필요성에 대한 인식의 전환이 필요할 것이다(박준석, 2008). 이러한 인식의 전환을 위해서는 전국경제인연합회 혹은 주무부처 등 관련 산관에서 적극적인 홍보가 필요할 것이다.

한편 그 동안 체육행사, 문화행사, 예술행사와 같은 민간주최행사와 국가에서 주도하는 국제행사의 안전관리책임은 공경비의 지원에 의존하는 경향이 적지 않았다. 그러나 미국·영국·호주·독일·일본 등 선진국에서는 각각의 중요행사 및 회의, 국가주도의 행사에도 민영화된 경비시스템을 도입하고 있어 긍정적인 평가를 받고 있다. 이러한 영향으로 최근 들어 세계 3대 스포츠행사인 2011년 대구세계육상선수권대회에서는 민간경비업체가 그 안전을 담당할 것으로 보여 다행스러운 일이며, 이번 행사를 성공적으로 치르면서 이를 계기로 앞으로 개최될 행사들의 안전관리는 민간경비가 주도적으로 담당해야 할 것이다.

4. 결 론

이 논문에서는 테러사건 관련 정보 수집에 있어서, 특히 인간정보 역할의 중요성이 제기되고 있는 상황에서 테러방지를 위한 보완책으로 민간경비와의 적용성을 검토하였다. 최근 10년간 대상별 테러발생 현황을 통하여 국가중요시설과 교통수단 그리고 다중이용시설 및 민간·시설에서 민간경비의 적용성을 검토한 결과 다음과 같은 결론을 얻을 수 있었다.

(1) 공항만의 국가중요시설 분야에서 출입국 관련 테러대응 관계기관간의 정보공유를 위해서는 민간경비원의 역할이 절대

9) 구체적인 내용은 테러정보통합센터, 테러사건통계 참조.

적으로 필요하며, 이들의 전문적이고 실질적인 교육을 위해서는 민·관간의 협력체결을 통해 위탁교육을 지속적으로 실시해야 할 것이다. 더불어 해외에 출항하는 모든 선박에 대해서는 민간 무장경비요원의 탑승을 위한 법제정을 마련해야 할 것이다.

- (2) 고속철도·지하철의 교통수단 분야에서 최근 IED를 이용한 테러가 증가하는 추세이기에 폭파를 이용한 테러 공격을 예방하기 위한 효율적인 사전안전조치는 민간경비원의 탐지견 활용일 것이다. 또한 지하철 역사에 공익근무요원의 배치 대신 관리·감독 체계를 일원화하고 이에 따른 권한을 부여하는 방안을 마련하기 위해서는 전문적인 민간경비요원의 대체 방안이 필요할 것이다.
- (3) 다중이용시설 및 민간·시설 분야에서 자체경비원 혹은 계약경비원이 시설의 안전을 담당하고 있기 때문에 관계기관에서는 시설주에 대한 안전관리대책 수립 후, 지도·감독체계로 이루어지면 될 것이다. 다만 이를 위해서는 공경비 차원에서 민간경비의 지원체계 검토와 시설주의 테러대응 방안의 인식 전환이 필요하기에 전국경제인연합회 혹은 주무부처 등 관련 산·관에서 적극적인 홍보가 필요할 것이다.

참고문헌

- [1] 국가대테러활동지침 (2009). “대통령훈령 제256호, 2009. 8. 14 일부개정.”
- [2] 국토해양부 (2010). 2010년도 국토해양 통계연보..
- [3] 경비업법 (2009). “법률 제9579호, 2009. 4. 1 일부개정.”
- [4] 경비업법시행령 (2009). “대통령령 제21827호, 2009. 11. 17 일부개정.”
- [5] 경비업법시행규칙 (2011). “경찰청령 제190호, 2011. 1. 26 일부개정.”
- [6] 김두현 (2004). 현대테러리즘론. 백산출판사, 서울.
- [7] 김두현, 안광호 (2010). “다중이용시설의 대테러 안전대책.” 한국경호경비학회지, Vol.22, p.37-64.
- [8] 도시연대, 궤도연대 (2005). “2005 지하철 및 수도권전철 안전관리시스템에 관한 연구.” 지하철 및 수도권 전철 안전관리에 관한 세미나, pp.97.
- [9] 박준석 (2008). “해외진출기업의 테러위험 및 보호방안.” 한국공안행정학회 2008년도 대테러세미나 자료집, pp.34.
- [10] 백중갑, 박준석 (2007). “9·11테러와 이라크전에 미친 정보의 역할, 실패원인.” 한국경호경비학회지, Vol.13, pp.226-227.
- [11] 이황우 (2006). “주요 선진국의 대테러정책 재조명.” 대테러정책연구논총, Vol.3, pp.99-101.
- [12] 이현희 (2006). “테러리즘과 시큐리티 산업 동향.” 한국민간경비학회보, Vol.7, pp.72-83.
- [13] 주철수, 권정훈 (2007). “대구지하철화재사고를 중심으로 본 테러예방대책.” 한국치안행정논집, Vol.4, No.2, pp.211-212.
- [14] 중앙일보 (2011. 5. 3). “9·11 10년 ‘빈 라덴 추격’ 끝나다.” 1면.
- [15] 조광래 (2009). “국가위기관리체계에서의 민간경비의 역할에 관한 고찰.” 2009년도 한국정부학회 춘계학술대회, pp.337.
- [16] 청원경찰법 (2010). “법률 제10013호, 2010. 2. 4 일부개정.”
- [17] 출입국·외국인정책본부 (2010). “2009년도 출입국·외국인정책.” 법무부.
- [18] 통합방위법 (2010). “법률 제10339호, 2010. 6. 4 일부개정.”
- [19] 한국일보 (2011. 5. 3). “美 정보당국, 오사마 빈 라덴 어떻게 제거했나.” 3면.
- [20] 함승희, 이도형 역 (2011). “국가정보기관 무엇이 문제인가.” 오래, 서울.
- [21] 허경미 (1998). “민간경비산업의 발전방안에 관한 연구.” 치안정책연구, Vol.10, pp.77.
- [22] mbn (2011. 5. 13). “마음만 먹으면 누구나...무방비 다중이용시설.”
- [23] www.police.go.kr

- ▶ 논문접수일 : 2011년 05월 31일
- ▶ 심사의뢰일 : 2011년 06월 07일
- ▶ 심사완료일 : 2011년 06월 22일