

국가 중요시설 특수경비원 관리방안에 대한 연구*

- 핵 안보시설을 중심으로 -

A Study on Management plan of Special Private Security Officer in National Major Facilities

- Focused on the Nuclear security facilities -

Min Sang Cho**, Youn Sung Oh***

** Department of Law · Public Administration and Police, Baek Seok University, Cheonan, Chungnam, Korea

*** Department of Police Administration, Soon Chun Hyang University, Asan, Chungnam, Korea

Abstract

The safety of the whole society has emerged as a national interest, with the large incidents. In addition, a single mistake can bring the large disaster due to interest has greatly increased in nuclear safety. In recent years, the design drawings of the nuclear power plant has been exposed to the internet by hacking. Moreover, there is a danger signal turns on the safety of nuclear facilities due to security threats for nuclear power plants. This study was limited to the range as security threats, such as a direct attack by the DPRK or impurity molecules and we was analyzed threats that exist in the nuclear security facilities. Security threat of technological dimension was excluded from the range of research, the special guards were focused to suggest political countermeasures. The problem is derived by analyzing the actual conditions on problems of nuclear security facilities attack and operating problems nuclear security for special guards. Nuclear security facility improvements are needed to guard against attacks by internal impurity molecules as well as direct attack. In particular, the problems related to the special security guards operation that the selection and hiring, training, weapons acquisition and use, salary, treatment, problems of working conditions, management and supervision problems have

* 본 연구는 순천향대학교 학술연구비 지원으로 수행하였음.

** First author. Tel. +82-41-550-9157. E-mail. police01@bu.ac.kr

*** Corresponding author. Tel. +82-41-530-1653. E-mail. oys22561@hotmail.com

Submission & Publication Process

Received: Jan. 27, 2015 / Revised: Feb. 4, 2015 / Accepted: Feb. 20, 2015

been identified in various parts. Based on the analysis, special security guards management plan are as follows: First, the verification system is needed building and utilizing in the selection and employment. Second, the evaluation system should be introduced for education and training. Third, the improvement of the law and the treatment needs associated with the special security guards. Fourth, the operating system should be reconstruct on nuclear facilities security guards. Fifth, the management and supervision system should be improved as a director for a comprehensive security. Considering the importance of the activities in the nuclear security facilities and special private security officers, there are need to approach more rigorous and carefully.

Key words: crisis, terrorism, national major facilities, nuclear security facilities, special private security.

국문초록

대형사고 발생과 더불어 사회 전반에 대한 안전이 국민적 관심으로 대두되고 있다. 또한 단 한 번의 실수로 대형 재난을 가져 올 수 있는 핵 안전에 대한 관심 역시 크게 높아졌다. 최근에는 해킹으로 인한 원자력발전소 설계 도면의 인터넷 공개와 더불어 원자력 발전소에 대한 위협 등 핵 안보시설에 대한 안전에 적신호가 켜지고 있다. 이에 본 연구에서는 북한 또는 불순분자에 의한 직접 타격 등을 안전 위협으로 범위를 한정하여 핵 안보시설에 존재하고 있는 위협 요소를 분석하였다. 과학 기술적 차원의 안전 위협에 대한 범위는 제외하였으며, 특수경비를 중심으로 한 정책적 대책을 제언하였다. 핵 안보시설과 관련되는 현 실태를 분석하여 도출된 문제점은 크게 핵 안보시설 피격시 문제점과 특수경비원 운용의 문제점이다. 핵 안보시설은 직접적인 타격뿐만 아니라 내부 불순분자에 의한 공격에 대비할 수 있도록 개선이 필요하다. 특히 특수경비원 운용과 관련되는 문제점은 선발 및 고용, 교육훈련, 무기 확보 및 사용, 급여, 처우, 노동조건 등의 문제, 관리·감독의 문제점이 확인되었다. 이를 토대로 특수경비원 관리를 위한 개선방안은 다음과 같다. 첫째, 선발·고용에서 검증 시스템 구축 및 활용이 필요하다. 둘째, 교육훈련을 위한 평가시스템이 도입되어야 한다. 셋째, 특수경비원과 관련되는 법령 및 처우의 개선이 필요하다. 넷째, 핵 안보시설 경비 운용의 시스템이 재구축되어야 한다. 다섯째, 포괄적 안보를 위한 관리·감독으로 체계가 개선되어야 한다. 핵 안보시설과 특수경비원의 활동에 대한 중요성을 고려하여, 보다 엄격하고 면밀하게 접근할 필요가 있는 것이다.

주제어 위기, 테러, 국가중요시설, 핵 안보시설, 특수경비

I. 서론

2014년 경주 마리나 리조트 강당 붕괴 사고, 세월호 침몰사고 등 지속적으로 발생하였던 여러 형태의 안전사고는 안전에 대해 스스로 관심을 가지고 대비하지 않는 한 우리 사회는 누구 할 것 없이 늘 위협에 노출되어 있다는 사실을 국민들에게 각성시키는 계기가 되었다. 이러한 대형사고 발생과 더불어

어 사회 전반에 대한 안전이 국민적 관심으로 대두되었으며 단 한 번의 실수로 대형 재난을 가져 올 수 있는 핵 안전에 대한 관심 역시 크게 높아졌다. 특히 지난 수년간 한국수자원 공사(이하 한수원) 직원들에 의한 불량 부품 사용 등의 각종 비리가 주목을 받게 되었다. 이러한 과정에서 2014년 6월 모 방송에서 취재 보도한 한수원 홍보팀의 홍보 영상자료는 원자력 발전 시설의 안전을 책임지고 있는 한수원의 핵 시설 안전에 대한 무사 안일주의 사고가 얼마나 팽배해 있는 가를 단적으로 보여 주는 사례이다.¹⁾ 그들의 자신에 가득 찬 안전 일변도의 대국민 홍보와는 달리 현실은 지속적인 가동 중단이나 안전사고 뿐 아니라 최근 해킹으로 인한 원자력발전소 설계 도면의 인터넷 공개와 더불어 원자력 발전소에 대한 위협 등 핵 안보시설에 대한 안전에 적신호가 켜지고 있다. 국가 중요 핵심시설 이자 기간산업인 원자력 발전소의 설계 도면이 무방비로 유출되면서 핵시설에 대한 위협이 있었으나 다행히 별 다른 사고 없이 넘어갔다. 그러나 1978년 고리 1호기가 가동한 이래 거의 30년이 다 되어 가고 있는 한국의 원자력 발전시설에 대한 안전 상의 많은 문제점이 앞으로도 지속될 것이라는 것은 쉽게 예상할 수 있는 문제이다.

더구나 한반도를 둘러싼 안보환경은 날로 악화되고 있다. 남북의 군사적 대립관계에서 북한은 연평도 도발과 천안함 공격, 울진 지역 무인기 사건 등을 통해 공개적으로 우리 영토를 위협하고 있으며, 지속적인 핵실험을 통해 핵 안보시설에 대한 위협으로 한반도 전체의 안전을 위협하고 있다²⁾. 핵 안보시설에 대한 위협성 증대는 결국 한반도를 둘러싼 안보환경의 악화로 연계될 수 있을 것이다.

또한 내부적으로 북한을 추종하는 중북 세력의 주도하에 ‘미군철수→자주적 민주정부 수립→연방제 통일’이라는 단계별 활동 전략 아래 ‘한미동맹 해체·평화협정 체결’과 반정부 투쟁을 지속하고 있다. 대한민국 정부 무력화를 위해 노동운동과 결합한 반정부 운동 확산의 추진과 더불어 북한의 핵실험으로 대남전쟁 위협이 고조되자 전쟁위험을 고취시키며 중북 통일투쟁을 전개하고 있다. 또한 마르크스·레닌의 공산혁명을 추종하는 PD계는 ‘자본가 정권타도→사회주의 정권수립’으로 프롤레타리아 독재를 실현한다는 전략 하에 노동자계급정당 기반 마련에 중점을 두고 있다. 이들은 정리헤고·비정규직 폐지를 내세운 과격노사분규와 ‘자본주의 폐지 및 사회주의 혁명을 지속 선동’하는 등 노동자계급정당 기반 마련에 주력하고 있다(경찰청, 2014: 296). 이들은 다양한 방식으로 국민적 관심을 유도하고 선전전에 치중하면서 사회 각 분야의 다양한 계층들과 접촉을 통해 영향력을 확산하고자 하는 것이라고 볼 수 있다.

이러한 상황에서 이석기 전 통진당 의원이 관련된 RO 사건이 발생하였고 2015년 1월 22일 대법원

1) 2014년 6월 14일 모 방송에서 한수원 홍보팀은 1978년 고리 1호기가 생긴 이래 모 항공에서는 7건의 사고가 발생하여 717명이 사망하였고, 선박사고는 80년대부터 2014년까지 안전사고가 21건이 발생하여 약 2,000명이 사망하였는데 원자력 발전소에서 발생한 안전사고는 단 한건도 없었으며 단 한명의 사망자도 없다고 자신 있게 발표하였다.

2) 북한은 “예고없이 남한을 타격하겠다.”는 협박 전화통지문을 청와대 국가안보실 앞으로 보내왔으며, “서울 한복판에서 최고존엄에 대한 도발을 반복하면 가차 없는 보복행동을 예고없이 가할 것”이라고 위협하였다. 또한 연평도 포격 3년을 맞아 우리 군이 서북도서에서 사격훈련을 실시하자 전화 통지문을 보내 “남한을 불바다로 만들겠다.”고 위협하고 있다(http://w3.sbs.co.kr/news/newsEndPage.do?news_id=N1002144421).

전원합의체에 의해 내란 음모·선동 및 국가보안법 위반 혐의로 구속 기소된 이석기 전 의원의 상고 심에서 징역 9년과 자격정지 7년을 선고한 원심이 확정³⁾된 법원 판결로 일단락되었다. 비록 사건은 법적 판결을 통해 일단락되었으나 그들의 혐의사실 중 국내 발전 시설과 국가 중요시설 등에 대한 타격 이 언급되었던 점은 우리에게 시사해 주는 바가 적지 않다. 이와 관련하여 대한민국 내 핵관련 시설에 대해 위협적인 요소가 무엇인지에 대해 관심을 가지고 접근하여야 할 것이다. 그러나 이러한 우려와는 달리 현실적으로 아직까지 국가 중요시설 특히, 핵 안보 시설에서의 위협 발생 가능성과 중북 세력 혹은 북한에 의한 공격 가능성에 대한 명확한 인식 부족 때문에 적절한 대책을 강구하지 못하고 있는 실정이다.

쓰나미 즉, 자연재해로 인한 일본의 후쿠시마 원전사고를 보더라도 핵 관련 시설의 붕괴가 얼마나 엄청난 재앙을 초래하는 가에 대해서 우리는 잘 알고 있다. 반면 우리는 자연재해를 걱정해야 하는 일본과는 달리 또 다른 원인에 의한 재앙을 걱정하여야 하는 실정이다. 바로 북한의 위협에 의한 한반도를 둘러싼 위협과 안보 환경의 악화이다. 북한은 이미 수차례에 걸쳐 남한의 불바다설과 최종 파괴라는 용어⁴⁾를 사용하고 있으며 최근까지도 강은 전략을 구사하고 있다.⁵⁾ 그러나 막상 우리의 취약점이라고 할 수 있는 핵 안보시설에 대한 안전을 담보하기 위한 여러 가지 대비책은 매우 우려되는 수준이다. 불순분자나 북한에 의한 핵 안보시설에 대한 공격은 사이버 공격을 비롯한 인터넷 상의 공격과 핵 시설에 직접 침투하여 교란, 파괴를 일삼는 물리적 공격으로 구분할 수 있다.

이에 본 연구에서는 북한 또는 불순분자에 의한 직접 타격 등을 안전 위협으로 범위를 한정하여 핵 안보시설에 존재하고 있는 위협 요소를 분석하고자 한다. 과학 기술적 차원의 안전 위협에 대한 범위는 제외하였으며, 특수경비를 중심으로 한 정책적 대책을 제시하고자 한다. 특수경비에 주목하는 이유는 현재 핵 안보시설에 대한 일차적 경비와 방호에 대한 초동적 대응차원의 방어가 민간경비 영역 중 특수경비에 의해 이루어지고 있기 때문이다. 따라서 북한과 불순분자에 의한 내·외적 안전 위협 상황 속에서 국내 핵 안보시설의 보호체계를 중점적으로 검토하고 현실적인 대비방안을 모색하고자 한다.

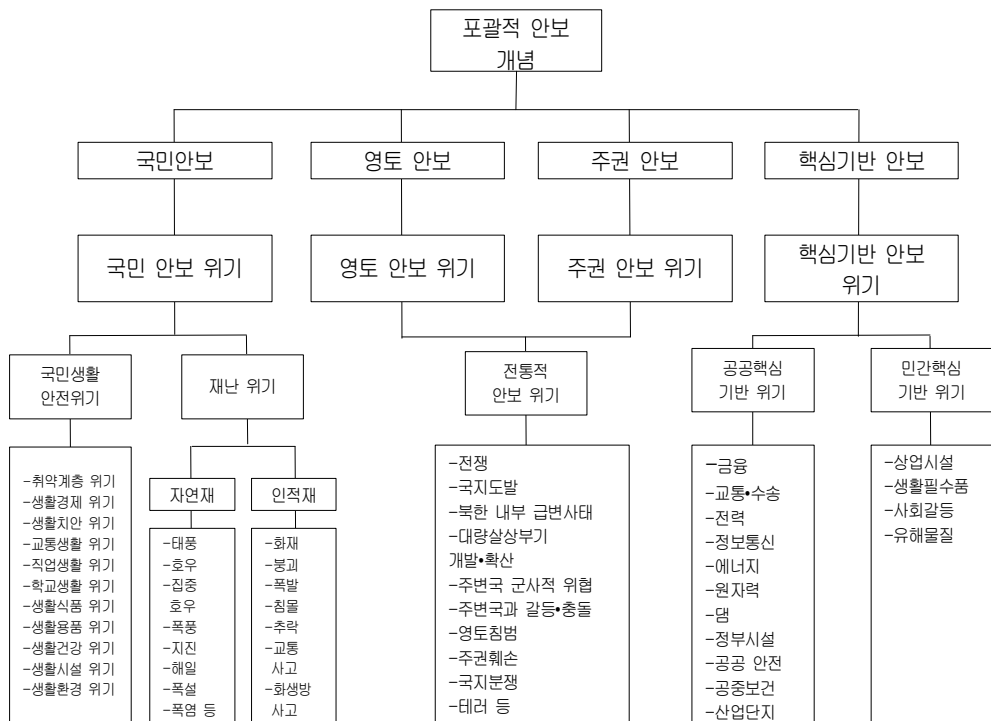
-
- 3) 1심은 이 전의원의 내란음모·선동과 국가보안법 위반 혐의를 모두 유죄로 판결하였다. 즉 테러나 폭동의 수준을 넘어 군사적 방법, 무장투쟁에 의한 혁명을 결의하고 이를 위해 구체적으로 RO조직의 정비 방안, 각종 군사적 행동 방법을 모의한 것으로 판단하여 징역 12년과 자격정지 10년을 선고했으나 2심은 1심과 달리 내란음모 혐의를 무죄로 판단하여 이 전 의원에 대해 징역 9년과 자격정지 7년으로 감형했다.
- 4) 2013년 2월 북한 제네바 주재 북한 대표부 외교관 전용룡은 스위스 제네바에서 열린 유엔 군축회의에서 한국을 “최종 파괴(final destruction)하겠다”고 말한 바 있다.
- 5) 2015년 1월 북한은 남북관계 개선을 위해 정부, 정당, 단체 연합회의 호소를 남북관계를 개선하고 통일의 돌파구를 열어나가는 것을 바라는 애국애족의 열렬한 호소로 인정하며 지지 찬동한다면서도 민족화해 협의회(민화연)의 김연은 한미연합훈련을 ‘민족의 머리 위에 핵전쟁의 위협을 몰아오는 주된 화근’이라고 폄하하며 “불신과 대결은 파국과 재앙, 전쟁을 몰아오는 화근”이라고 주장했다(연합뉴스, 검색일: 2015년 1월 20일).

II. 이론적 배경

1. 국가안보의 개념

전통적 안보 개념은 군사적 위협을 국가안보 문제 발생의 주요인으로 인식하게 됨으로써 그 대응책도 군사 중심의 사고가 지배적이었으며, 위협의 발생은 국내가 아닌 국외에서 그 초점이 맞추어져 있었다. 그러나 안보 위협의 다양화로 인해 국가안보 영역이 확대되고 개념도 변화함에 따라 전통적인 군사적 위협 요인 외에 정치 및 외교, 경제, 환경, 테러, 마약 등도 새로운 안보 위협으로 등장했다. 즉, 국가안보의 영역이 군사 중심의 전통적인 안보에서 비군사적 영역인 정치·사회·경제·문화 등을 포함하는 포괄적 안보 영역으로 확대되었다(최진태, 2009: 11-13).

국가 안보는 ‘군사, 비군사 영역에 걸친 국내외로부터 기인하는 각종 각양의 위협으로부터 국가 목표를 달성하는데 있어서 추구하는 가치들을 보존, 향상시키기 위해 정치·외교·사회·문화·경제·과학기술에 있어서의 정책 체계를 종합적으로 운용함으로써 기존의 위협을 효과적으로 배제하고 또한 일어날 수 있는 위협의 발생을 미연에 방지하며 나아가 발생할 불시의 사태에 적절히 대처하는 것’이다(국방대학교, 2007: 13).



〈그림 1〉 포괄적 안보 개념과 위기 유형

※ 자료: 이재은(2012: 76).

국가 안보는 국가 위기상황과 관련하는 것으로 복합 위기의 형태를 지니기 때문에 사소하거나 경미한 위기가 국가 사회에 치명적인 영향을 줄 수 있다. 그러므로 이를 예방·대비하기 위한 차원에서도 국가위기 개념의 확장이 불가피하다. 국가위기의 정의는 국가를 구성하는 핵심 구성 요소와 국가 운영에 필수적인 요소를 포함하는 개념이다. 즉, 국가를 구성하는 핵심 요소가 국민·영토·주권이라고 할 때, 이들 요소들로 구성된 국가를 운영하기 위한 핵심적인 기능, 시설, 시스템을 국가핵심기반이라고 정의할 수 있다. 이들 국가의 개념에 포함되는 요소들의 안전을 보장하는 것이 ‘포괄적 안보’이다(이재은, 2012: 75-77).

우리가 특별히 고려해야만 하는 중요한 위협에서 하나는 대량 파괴 무기(Weapons of mass destruction)인 화학, 생물학, 그리고 전술 핵무기로 무장하는 ‘슈퍼 테러’이다. 이러한 무기들은 한 차례의 공격만으로도 수백만 명의 목숨을 빼앗아 갈 수 있으며, 경제적 혼란을 일으키고 수많은 국민들을 공포에 빠뜨릴 뿐만 아니라 정부기능을 완전히 마비시킬 수 있다(김중하, 2002: 77).

특히 복잡한 사회적 시스템으로서 국가 사회 전반에 치명적인 영향을 미치게 되는 각종 국가핵심기반(critical infrastructure) 위기에 대한 보호체계 구축은 전통적 안보 위기관리에 버금가는 중요성을 지닌다(Vrijling, J. K et.al., 2004: 569). 국가핵심기반은 국민의 생명과 재산, 국가의 주권 및 경제적·사회적·문화적 생명력의 기반이 되는 핵심적인 시설·시스템·기능으로 여기에는 금융, 교통·수송, 전력, 정보통신, 주요 산업단지 및 상업시설, 에너지, 원자력, 댐, 정부시설, 공공보건, 공공안전, 주요 인사 등 국가 사회의 생존성 보장에 절대적으로 요구되는 시설, 시스템, 기능 등의 핵심기반이 포함된다(이재은, 2004: 88).

2. 특수경비업무

1) 경비업의 개념

‘경비업’이란 시설경비업무, 호송경비업무, 신변보호업무, 기계경비업무, 특수경비업무의 전부 또는 일부를 도급받아 행하는 영업을 말한다. ‘경비원’이란 경비업의 허가를 받은 법인이 채용한 고용인으로서 일반경비원과 특수경비원으로 구분된다. 일반경비원은 시설경비, 호송경비, 신변보호, 기계경비에 대한 업무를 수행하는 자를 말하며, 특수경비원은 항공기를 포함하는 공항 등 대통령령이 정하는 국가중요시설의 경비 및 도난·화재 그 밖의 위협발생을 방지하는 업무를 수행하는 자를 말한다(경비업법 제2조). 특수경비원은 업무의 특수성으로 인해 일반 경비원과 결격사유⁶⁾에서 차이를 보인다.

6) ○ 경비업법 제10조(경비지도사 및 경비원의 결격사유)

②다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 특수경비원이 될 수 없다. <개정 2014.12.30.>

1. 만 18세 미만 또는 만 60세 이상인 자, 피성년후견인, 피한정후견인
2. 제1항제2호부터 제8호까지의 어느 하나에 해당하는 자
3. 금고 이상의 형의 선고유예를 받고 그 유예기간 중에 있는 자

2) 특수경비원의 의무

특수경비원은 국가중요시설의 경비와 관련하여 일반 경비원과는 다른 별도의 규정을 준용해야 한다. 첫째, 특수경비원은 국가중요시설에 대한 경비업무 수행 중 국가중요시설의 정상적인 운영을 해치는 장해를 일으켜서는 아니된다(경비업법 제14조 ②항). 둘째, 특수경비원은 무기를 사용할 수 있는 권한이 있다. 즉, 국가중요시설의 경비를 위하여 무기를 사용하지 아니하고는 다른 수단이 없다고 인정되는 때에는 필요한 한도 안에서 무기를 사용할 수 있다. 무기를 사용할 수 있는 경우에는, ①무기 또는 폭발물을 소지하고 국가중요시설에 침입한 자가 특수경비원으로부터 3회 이상 투기(投棄) 또는 투항(投降)을 요구받고도 이에 불응하면서 계속 항거하는 경우 이를 억제하기 위하여 무기를 사용하지 아니하고는 다른 수단이 없다고 인정되는 때, ②국가중요시설에 침입한 무장간첩이 특수경비원으로부터 투항(投降)을 요구받고도 이에 불응한 때로 제한된다(경비업법 제14조 ⑧항).

3) 특수경비업자의 의무

특수경비업무를 수행하는 경비업자는 경비업법 제4조제3항제5호의 규정에 의한 특수경비업무의 개시신고를 하는 때에는 국가중요시설에 대한 특수경비업무의 수행이 중단되는 경우 시설주의 동의를 얻어 다른 특수경비업자 중에서 경비업무를 대행할 자(이하 "경비대행업자"라 한다)를 지정하여 허가관청에 신고하여야 한다. 경비대행업자의 지정을 변경하는 경우에도 또한 같다. 또한 특수경비업자는 국가중요시설에 대한 특수경비업무를 중단하게 되는 경우에는 미리 이를 제6항의 규정에 의한 경비대행업자에게 통보하여야 하며, 경비대행업자는 통보받은 즉시 그 경비업무를 인수하여야 한다. 이 경우 제6항의 규정은 경비대행업자에 대하여 이를 준용한다(경비업법 제7조).

3. 국가중요시설

국가중요시설이란 적의 공격으로부터 파괴 되거나 기능이 마비될 경우 국가적으로 중대한 영향을 끼치는 시설로서, 국가 보안 목표로 지정된 시설과 중앙 부처의 장 또는 시도지사가 시설 보안상 필요하다고 인정하는 시설을 말한다. 적에게 노출되거나 파괴되었을 때 막대한 손실이 예상되기 때문에 특별한 보호를 요하여 지정된 시설이다. 통합 방위 지침상의 국가중요시설은 국가 기밀에 속하는 사

4. 행정자치부령이 정하는 신체조건에 미달되는 자

③경비업자는 제1항 각호 또는 제2항 각호의 결격사유에 해당하는 자를 경비지도사 또는 경비원으로 채용 또는 근무하게 하여서는 아니된다.

○ 경비업법 시행규칙 제7조(특수경비원의 신체조건)

법 제10조제2항제4호에서 "행정자치부령이 정하는 신체조건"이라 함은 팔과 다리가 완전하고 두 눈의 맨눈시력 각각 0.2 이상 또는 교정시력 각각 0.8 이상을 말한다.

항이며, 국가 정보원에서 지정·하달하고 있고 그 중요성이나 시설의 등급 여부에 따라 지정 내용이 상이하므로 매년 중요 시설 지정 내용이 동일하지는 않다. 국가중요시설은 평상시에는 국가 산업 발전과 국력의 신장을 꾀하고 전쟁시에는 전쟁 수행 능력을 뒷받침하는 시설로서 매우 중요한 역할을 하게 된다. 이러한 중요시설은 대부분 국가에서 운영하는 시설이거나, 민간기업체라도 공공재적 특성상 대체성이 없어서 기능마비 시 국가나 국민에게 미치는 영향이 큰 시설도 포함된다고 볼 수 있다(이상원, 2012: 135-136).

통합방위법 상 ‘국가중요시설’이란 공공기관, 공항·항만, 주요 산업시설 등이 적에 의하여 점령 또는 파괴되거나 기능이 마비될 경우 국가안보와 국민생활에 심각한 영향을 주게 되는 시설을 말한다(통합방위법 제2조). 국가중요시설은 국방부장관이 관계 행정기관의 장 및 국가정보원장과 협의하여 지정한다. 국가중요시설의 평시 경비·보안활동에 대한 지도와 감독은 관계 행정기관의 장과 국가정보원장이 수행하도록 규정되어 있으며, 지방경찰청장 또는 지역 군사령관은 통합방위사태에 대비하여 국가중요시설에 대한 방호지원계획을 수립·시행하여야 한다(통합방위법 제21조).

또한 국가중요시설의 경비·보안 및 방호를 위하여 국가중요시설의 관리자(소유자 포함), 지방경찰청장, 지역 군사령관 및 대대 단위 지역책임 부대장의 수행 업무가 구분되어 있다. 관리자는 청원경찰, 특수경비원, 직장예비군 및 직장민방위대 등 방호인력, 장애물 및 과학적인 감시 장비를 통합하는 것을 내용으로 하는 자체방호계획의 수립·시행을 담당한다. 이 경우 자체방호계획에는 관리자 및 특수경비업자의 책임 하에 실시하는 통합방위법령과 시설의 경비·보안 및 방호 업무에 관한 직무교육과 개인화기를 사용하는 실제의 사격훈련에 관한 사항이 포함되어야 한다.

<표 1> 국가중요시설 분류

구분	내용	예
‘가’급	적에 의하여 점령 또는 파괴되거나, 기능 마비시 광범위한 지역의 통합방위작전수행이 요구되고, 국민생활에 결정적인 영향을 미칠 수 있는 시설	청와대, 국회의사당, 대법원, 정부중앙청사, 국방부·국가정보원 청사, 한국은행 본점
‘나’급	적에 의하여 점령 또는 파괴되거나, 기능 마비시 일부 지역의 통합방위작전수행이 요구되고, 국민생활에 중대한 영향을 미칠 수 있는 시설	중앙행정기관 각부(部)·처(處) 및 이에 준하는 기관, 대검찰청·경찰청·기상청 청사, 한국산업은행·한국수출입은행 본점
‘다’급	적에 의하여 점령 또는 파괴되거나, 기능 마비시 제한된 지역에서 단기간 통합방위작전수행이 요구되고, 국민생활에 상당한 영향을 미칠 수 있는 시설	중앙행정기관의 청사, 국가정보원 지부, 한국은행 각 지역본부, 다수의 정부기관이 입주한 남북출입관리 시설, 기타 중요 국·공립기관

※ 자료: 국방부훈령, 「국가중요시설 지정 및 방호 훈령」 제 6조.

III. 실태 및 위협 분석

1. 경비업 현황

<표 2>는 전국 2014년 1분기 경비원 배치에 관한 현황을 나타낸 것이다. 경찰청에서 제공하고 있는 자료를 바탕으로 연구자가 재구성한 것으로서 각 지역별로 배치되어 있는 경비원 및 경찰청 허가업종 중에서 특수경비업체에 대한 현황을 제시하였다.

<표 2> 허가업종별 경비원 배치 현황(2014년)

(단위: 명/개)

기관	총계	시설경비	호송경비	신변보호	기계경비	특수경비	특수경비업체
계	152,599	133,281	3,618	108	5,588	10,004	135
서울청	87,540	71,694	3,497	62	4,858	7,429	64
경기청	22,269	21,398	28	12	241	590	17
부산청	10,999	10,237	45	1	102	614	9
인천청	7,387	7,135	0	5	30	217	5
대구청	5,605	5,200	14	1	62	328	9
대전청	2,951	2,724	0	2	29	196	3
경남청	2,286	2,173	0	1	41	71	6
광주청	2,240	2,156	20	7	57	0	0
경북청	2,155	2,113	0	1	33	8	1
전북청	1,679	1,485	14	0	16	164	5
충남청	1,675	1,627	0	11	31	6	1
전남청	1,601	1,268	0	0	31	302	13
강원청	1,533	1,524	0	4	5	0	1
울산청	1,495	1,414	0	0	2	79	1
충북청	1,069	1,018	0	1	50	0	0
제주청	115	115	0	0	0	0	0

※ 자료: 경찰청 내부자료(2014년 1분기 현황).

위의 표를 구체적으로 살펴보면, 인원을 기준으로 전체 경비원 중에서 시설경비는 133,281명(87.3%)로 가장 많이 차지하고 있다. 호송경비 3,618명(2.4%), 신변보호 108명(0.1%), 기계경비 5,588명(3.7%)이며, 특수경비는 10,004명(6.6%)을 나타내고 있다. 전체 인원에 따른 지역별 분포를 살펴보면, 서울이 87,540명으로 57.4%를 차지하는 것으로 나타났다. 그 다음은 경기 22,269명(14.6%), 부산 10,999명(7.2%), 인천 7,387명(4.8%) 순으로 파악되었으며, 지역별로 편차가 크게 존재하고 있음을 알 수 있다.

또한 특수경비업과 관련되는 현황을 살펴보면, 특수경비원의 수는 전체 10,004명 중에서 서울이 7,429명으로 74.3%로 가장 높게 나타나고 있다. 그 다음은 부산 614명(6.1%), 경기 590명(5.9%) 대구 328명(3.3%) 순이다. 광주, 강원, 충북, 제주 지역은 특수경비원이 전무함을 보이고 있다. 추가적으로 경비업체 현황을 살펴본 결과, 특수경비업체는 전국에 135개가 허가받고 운영되고 있다. 서울은 64개(47.4%)로 가장 높게 나타났고, 경기 17개(12.6%), 전남 13개(9.6%)이다. 부산과 대구는 각각 9개(6.7%)로 나타났고, 강원과 울산·경북은 1개(0.7%)로 파악되었다.

2. 북한의 위협

2014년 우리나라에서는 북한에 의한 직접적인 테러사건은 발생하지 않았으나 북한이탈주민 살해협박, 주요시설 파괴와 같은 도발 위협은 지속되고 있는 실정이다. 2013년을 기준으로 북한은 정부 교체기·대통령 취임식(2월), 한·미 연합 군사훈련(3월) 등 때마다 정전협정 백지화(3월), 서해 5개섬 불바다(5월), 임진각 조준타격(6월) 등 군사도발 위협을 시도하였다. 또한 남북경제협력의 상징이었던 개성공단까지 폐쇄(5월)한 후 반복활동 북한이탈주민 보수인사를 대상으로 한 살해협박(4~6월)을 지속하는 등 후방 테러가 그 어느 때보다 우려되기도 하였다(경찰청, 2014: 292-293).

1) 북한 위협 발언

북한은 지속적으로 미사일 발사 무력시위와 대남 방송을 통해 위협발언을 하고 있다. 특히 대통령에 대한 비방과 군사훈련, 북한의 인권 언급에 대응 등이 주를 이루고 있다.

<표 3> 북한의 위협발언(2008년~2013년 6월)

발언요소	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	계
대통령	1	25	4	13	13	11	67
정부 인사	3	31	7	3	5	6	55
탈북자	·	·	2	·	2	1	5
군사 훈련	7	23	32	8	8	7	85
정부 정책	8	6	7	3	8	4	36
북한 인권 언급 대응	3	2	2	10	20	4	41
기타	3	5	2	1	4	4	19
계	25	92	56	38	60	37	308

※ 자료: 언론보도를 토대로 연구자 재구성

또한 북한의 남한에 대한 공격이 발생된 이후의 반응도 주목할 만하다. 연평해전과 연평포격은 본인들의 공격임을 인정하고 있으나, 천안함 폭침과 무인기 남파, 연평도 해상 포격에 대해서는 일관되게 부인하고 있는 실정이다.

2) 새로운 위협의 의미

2013년과 2014년에 걸쳐 북한의 무인기가 우리 영토에서 추락하여 발견되면서 북한의 무인기 운용의 궁극적 목적이 과연 무엇인가에 대한 관심이 높아지고 있다. 무인기 사건과 관련하여 국방부에서는 생산과 정찰행위가 북한의 소행임을 공식발표하였다. 경기도 파주, 서해 백령도, 강원도 삼척에서 발견된 무인기 등은 모두 북한에서 발진한 것으로 확인되었으며 이는 새로운 국가안보를 위협하는 요

인으로 볼 수 있다.



<그림 2> 북한 무인기 위협

※ 자료: http://inside.chosun.com/chosun/rel_inside.html?wid=2014040700231&gid=2014040700807

이제 북한의 군사적 위협은 재래식 포병화력과 핵무기와 미사일, 화학무기에 이어 무인기라는 새로운 무기를 활용하고 있는 것이다. 무인기의 활용도는 이미 정찰용의 초보단계를 넘어서 저비용·고효율의 응용단계에 접어들고 있기 때문에 지상군의 가장 위협적인 공격용 신무기 체계로 대두되는 추세이다(<http://www.newscj.com/news/articleView.html?idxno=240847>). 따라서 북한 무인기의 등장은 아군 군사력에 대한 정보보호의 실패와 국내 안보 시설에 직접적인 위협으로 상황이 악화될 우려가 크다는 것을 내포하고 있다.

또한 발견된 무인기의 분석 결과에 의하면 다수의 남측 군사시설 상공을 이동하도록 사전에 좌표가 입력되어 있었으며, 청와대와 수도권 핵심시설 및 서해 군부대를 중심으로 촬영이 이루어진 것으로 나타났다(<http://www.kado.net/news/articleView.html?idxno=680447>). 또한 추락된 무인기중 일부의 궤적을 분석한 결과 원자력 발전소 부근을 비행한 것으로 추정되고 있다. 이는 방공망이 제 기능을 하지 못했다는 점과 향후 무인기 등을 활용하여 국내 중요시설 정찰과 궁극적으로 타격도 가능할 수 있다고 분석할 수 있다.

3. 핵 안보시설 현황 및 관리 실태

1) 핵 안보시설 현황

국내 원자력발전소는 2013년 말 기준으로 총 23기가 상업운전 중에 있으며, 1978년 고리 1호기를 시작으로 부산, 경북, 전남지역에 주로 위치하고 있다. 설비용량은 초기(587MW) 설치 당시에 비해 35 배 이상(20,716MW)으로 증가하였으며 설비용량 면에서 세계 5위의 원자력 발전국으로 성장하였다(한국수력원자력, 2014: 139-140).

<표 4> 국내 원자력발전소 현황

위치	원자로형	원전명	비고
부산 기장군 장안읍	가압경수로형	고리#1 - 고리#4	-
		신고리#1 - 신고리#2	
경북 경주시 양남면	가압중수로형	월성#1 - 월성#4	월성#1호기: 2012년 11월 20일 운영허가 기간 만료, 현재 계속 원전 심사 중
	가압경수로형	신월성#1	
전남 영광군 홍농읍	가압경수로형	한빛#1 - 한빛#6	-
경북 울진군 북면	가압경수로형	한울#1 - 한울#6	-

※ 자료: 한국수력원자력(2014: 139).

그러나 이러한 성장에도 불구하고 핵 안보시설의 안전에 대한 부분이 안일하게 관리되고 있다고 볼 수 있다. 영광 원전 사고 피해 모의실험 결과를 보면, 일본의 원자력 발전소 사고 평가 프로그램인 SEO code(세오코드)를 이용해 고리원전 1호기와 영광원전 1호기 사고 시 경제적 피해를 추산한 결과, 최대 85만 명이 압으로 사망하고 피해비용은 628조 원(제염비용과 사고수습 비용이 제외)이 투입될 것으로 예측되고 있다. 또한 최대 사고 영향 구역은 197km대까지이며, 영광 원전부터 서울까지 230km가량 떨어져 있지만 대량의 방사성 물질은 서울을 덮치는 것으로 나타났다. 1차적으로 서울에서만 약 9% 압이 발생하고 약 2.4%는 사망했다(<http://www.newshankuk.com>, 보도일: 2012.05.21). 이 예측 결과는 수도권을 비롯하여 국토 전체가 원전사고의 안전지대가 아니라는 사실을 말하는 것이며, 안전 확보의 필요성을 강조하는 것이다.

2) 핵 안보시설 관리 실태

핵 안보시설에 대한 안전의 관리는 대부분 시설적인 측면에서 고려되고, 인적 측면에서 고려되지 못하는 한계가 보인다. 한국수력원자력에서 발행한 「원자력발전백서 2014」를 보면, 원전의 안전대책이 대부분 시설적인 측면에서 구비되고 있다. 즉, 방사성물질의 누출을 방지하기 위한 수단을 강구하는 부분으로, 기술안전과 정상적인 운영을 위한 방호에 치중하여 안전이 고려되고 있다. 물론, 핵 관

런 시설은 무엇보다 안전한 운영과 사고 예방이 우선이다. 그러나 기계적인 부분을 관리하고 조정하는 것은 인간이라는 사실을 간과해서는 안 될 것이다.

인적 측면에서 고려되고 있는 사항으로는 원전 운영상에 필요한 정비와 교육훈련 관리, 종사자에 대한 방사선 안전관리, 기술상의 자격관리 등이다(한국수력원자력, 2014). 교육훈련의 관리 부분도 원전의 효율적인 운영과 운전상의 안전성 확보에 중점을 두고 있는 것이며, 방호 인력과 공격에 대한 부분은 고려되지 못하고 있다.

핵 안보시설의 인적 방호와 관련하여, 최근 3년간 원자력발전소 4개 본부에 총 23회의 물리적 방호 관련 검사가 진행되었고, 발전사업자에 대해 14건 이상의 방호인력 관련 지적 및 권고사항이 발급된 것으로 나타났다⁷⁾. 원전 본부별 방호인력 현황자료에 따르면, 4개 본부에 평균 131명의 청원경찰과 평균 109명 정도의 특수경비원이 근무 중인 것으로 조사되었다. 이 수치는 3교대로 인력이 배치되는 것을 감안할 때, 국내 원전 23기를 평균 14명의 청원경찰과 특수경비원이 지킨다는 해석이다. 또한 원자력안전위원회 차원에서 원전 방호인력에 대한 세부적 데이터가 관리되지 못하는 것이 문제이며, 방호인력의 경력, 특기, 특이사항이 현장 배치와 방호대응에 고려되지 못한다는 것이다(심학봉, 2013).

<표 5> 원전별 방호인력 현황

(단위: 명)

구분	고리(신고리 건설) (6기)		한울 (5기)	월성(신월성 건설) (6기)		한빛 (6기)	계 (23기)	
	4개호기 시	9개호기 시 (예정)	6개호기	4개호기 시	6개호기 시 (예정)	6개호기	(최대)	
방 호 인 력	청원경찰	105	165	122	115	115	122	524
	특수경비	40	135	115	84	113	74	437
	계	145	300	237	199	228	196	961

※ 자료: 심학봉(2013).

IV. 문제점 및 개선방안

1. 핵 안보시설 피격시 도출 문제점

핵 안보시설은 테러 및 전쟁에 의한 직접적인 타격뿐만 아니라 내부 불순분자에 의한 공격이 이루어질 경우 국가 안보에 심각한 피해를 발생시킬 수 있다. 광범위한 지역에서 대량 인명 손실이 발생

7) 2011년~2014년 9월까지 4개 원전본부에서 시행한 정기·비정기 물리적 방호 검사 횟수는 고리원전(10회), 월성원전(4회), 한빛원전(5회), 한울원전(4회)으로 확인되었다(심학봉, 2013).

되는 것은 물론이고, 직접적인 피해 지역을 벗어난 일반 국민들은 향후 발생할 수 있는 유출에 대한 잠재적 가능성으로 인하여 심리적인 공황이 발생된다. 그리고 좁은 국토에 대한 심대하고도 장기적인 오염이 초래되고, 피해의 복구에는 천문학적인 비용이 필요하다. 경제적으로는 외국 투자 자본의 무차별적인 이탈이 예상된다.

무엇보다 휴전 상태인 한반도 정세를 감안하면 북한의 입장에서는 직접적인 핵무기를 사용하지 않고도 그에 준하는 효과를 달성할 수 있게 된다. 그러한 예상이 가능한 이유로서는 타격 초기 단계에서 주체 파악의 어려움이 발생되고, 북한에 대한 책임 규명이 곤란하게 된다. 이로 인한 책임 소재의 규명 과정에서 국론이 분열되는 등 여러 문제가 발생되게 된다.⁸⁾

그러므로 핵 안보시설에 대한 방호를 일차적으로 책임지고 있는 특수경비원에 대한 문제점을 정확히 도출하지 않으면 안 된다. 그 이유는 북한의 사주를 받은 중북세력의 내부 침투에 의해 혹은 북한의 특작부대 침투 시 방어능력 부족이 초동조치 부실로 연결됨으로써 핵 안보시설의 안전이 위협받게 된다면 앞에서 열거한 여러 가지 문제가 동시 다발적으로 발생할 수 있으며 이로 인한 재앙은 명약관화한 것이기 때문이다. 따라서 현재 법체계상 일반경비와 거의 같은 수준에서 다루고 있는 특수경비의 운용에 관해 다시 한 번 고찰하여야 할 필요성이 대두되는 것이다.

2. 특수경비원 운용의 문제점

지금까지의 문제점을 살펴보면, 만일 중북 세력이나 북한의 특작부대로부터 타격을 받게 되면 국가의 운명을 좌우할 수 있는 핵 안보시설에 대한 자체 방어에 대해 관련 공무원은 물론이거니와 우리 국민들의 관심이 낮았다는 사실을 확인할 수 있다. 그 이유를 들자면 우선 일반경비와 특수경비가 동일한 법체계에 함께 존재한다는 점이다. 또한 선발과 고용과정에서의 인적 구성원의 문제점으로 인하여 내부 정보가 외부로 노출될 수 있어 초동단계에서의 방어가 매우 취약하고 실질적인 교육훈련이 이루어지기 어려운 상황에 있다는 점, 또한 현실적으로 무기의 지급과 관련하여 법적 뒷받침이 느슨한 점, 급여나 처우 노동조건의 열악함으로 인하여 이직과 노조의 개입이 우려되는 점, 국가 중요시설에 대한 안전 논리가 경제 논리에 밀릴 수 있으며 국가 차원의 방호 점검이 취약하므로 초기 단계에서 핵 안보 시설이 타격되고 장악될 수 있어 핵 안보 시설에 대한 안전 담보가 불투명하다⁹⁾는 등의 문제점이 존재하고 있다는 것이다.

1) 선발 및 고용

특수경비의 궁극적 목적은 국가 중요시설의 방어이긴 하나 특수경비업자의 궁극적 목적 중 중요한

8) 천안함 폭침사건 때 미군 잠수함 충돌설 등 남남갈등이 조장되어 지금도 논란이 되고 있는 것은 좋은 예이다.

9) 울진 원자력 발전소에 대한 방어훈련에서 타격 훈련이 사전에 예고되었고, 대비를 하였음에도 불구하고 대항군 역할을 맡았던 특전사 요원의 침투와 타격 성공으로 언론의 질타를 받은 예

부분을 차지하고 있는 것은 이윤추구임을 부정하기 어렵다. 현행 특수경비원 선발과 고용은 특수경비업자의 궁극적 목적을 달성할 수 있을 수는 있으나 특수경비의 궁극적 목적을 충족시키기에는 거리가 멀다. 선발(selection)은 하나의 조직에서 어떠한 조직구성원이 그 조직에서 활동하고 어떠한 능력을 발휘하느냐와 관련되는 조직의 발전정도와 성과를 좌우하는 중요한 요소이다(조민상·김원기, 2012: 89). 따라서 특수경비업무와 관련된 인력은 그 존재의 목적 달성을 위하여 일정한 자격이나 결격사유 의 통과만을 검증하는 방식에서 벗어나 다양한 단계의 검증은 필수적이다.

그러나 현행 경비업법에 있어서 선발과 고용의 측면을 살펴보면 지나치게 소극적인 자격 요건에 국한되어 있음을 알 수 있다. 즉 특수경비원의 선발과 관련하여 결격사유를 규정하는 것으로 검증하는 정도이다. 구체적으로 선발과 고용의 과정에서 국가안보와 관련된 범죄경력을 가지고 있는지에 대한 검증이 누락되어 있다. 특수경비원이 활동하는 공간은 국가중요시설로서 만일 적 공격으로부터 방어하는데 실패하였을 시에는 전 국민의 안전에 직접적인 영향을 미칠 수 있으며 국가의 안전보장에 부정적 결과를 초래하는 치명적이고 핵심적인 장소이다. 이러한 중요성에도 불구하고 선발 기준을 소극적 자격요건으로 규정하고 있는 것은 업무의 특수성에 비해 미흡하다.

민간경비 분야에서 특수경비는 국가 안보와 직결되는 중요한 영역이다. 그런데 특수경비원의 고용을 일자리 창출 차원으로 접근하고 있는 현상이 관찰되고 있다. 예컨대 지자체와 원자력본부 등에서 지역 주민을 위한 일자리 마련의 일환으로 특수경비원의 선발과 고용을 활용하고 있음을 알 수 있다¹⁰⁾. 이러한 느슨한 형태의 선발과 고용은 장차 국가 전체에 치명적일 수도 있다. 또한 일단 특수경비원으로 채용되고 난 이후 자격 미흡이나 문제가 발생되어도 근로기준법이 적용되기 때문에 쉽게 해임도 어려운 상황이 된다. 결과적으로 선발 및 고용과정에서 국가 안보를 저해할 수 있는 가능성이 높은 인력이 근무할 수도 있다는 것이다. 전반적으로 특수경비 적격자를 선별할 수 있는 시스템이 미흡하다는 문제점이 상존한다. 초동대응에 있어서 가장 결정적 역할을 해야 할 특수경비원의 선발과 고용이 제대로 검증되지 않고, 단순하게 머리수만 채운다는 인식은 매우 위험한 발상이다.

2) 교육훈련

<표 6>에 의하면, 현행 특수경비원과 청원경찰의 교육훈련은 국가중요시설 방호인력을 중심으로 하여 통합방위지침에 따라 실시되고 있다. 특수경비원과 청원경찰이 동일하게 교육훈련을 받도록 규정되어 있고, 신입교육과 직무교육이 분기단위로 계획을 수립·실시하게 되어 있다. 실사격 훈련은 월 6시간 기준으로 반기별로 1회 실시하고 있다. 산업단지와 국가중요시설의 승전포 훈련¹¹⁾도 연 1회를

10) 경북 울진군(군수 임광원)은 한울원전 특수경비 업체인 주식회사(가드)에 지역 청년 61명을 고용하여 일자리를 창출했다고 밝혔다. 특수경비원 모집을 위해 군청과 한울원전은 인력 공채 모집 등 구인정보를 공유하였으며, 이를 통해 선발된 지역주민들은 특수경비 신입교육을 받고 한수원(주)한울원자력본부에서 근무하게 된다. (보도일: 2013.08.02)

11) 승전포는 유사시 북한의 특작부대 침투용 AN-2기 대공방어 임무를 위해 캐리버 50기관총 4문을 함께 연결

실시하는 것 등의 중요한 임무를 수행하도록 되어 있다. 그러나 실질적 훈련이 이루어지고 있는지에 대해서는 의문이 있다. 그 이유는 용역경비회사의 입장에서는 특수경비원에 대한 교육비용을 절감하고 싶을 것이며 교육여건 역시 비현실적이다. 교관 1명이 20여개 과목을 전담하고 있는 실정으로 월 평균 5개 과목을 교육하는 것이 일반적인데 경비지도사가 실시하는 직무교육은 매우 제한적이다.

또한 특수경비원에 대한 교육훈련에 대한 측정이나 그 기준이 미비하다는 점이다. 교육훈련 결과를 측정하여 그 결과가 기준을 통과하지 못한다고 하더라도 결과에 대한 대처 방안이 부실하다는 점 역시 문제점으로 대두되고 있다. 즉 특수경비원을 관리하는 경비업체의 비용절감 욕구와 이에 따른 교육훈련 부실로 특수경비원의 실질적 방어 능력이 수준에 도달한 상태에서 근무하고 있는지는 확신하기 어렵다.

<표 6> 국가중요시설 방호인력 교육훈련

<p>제14조 (교육훈련)</p>	<p>① 국가중요시설 방호인력을 대상으로 한 교육훈련은 통합방위지침 세부시행지침 제20조에 따라 실시한다.</p> <p>② 청원경찰·특수경비원</p> <p>1. 신입교육 및 직무교육은 당해 국가중요시설의 여건과 방호인력의 수준을 고려하여 분기단위 계획을 수립·실시하여야 한다.</p> <p>2. 실사격 훈련은 년 2회(반기 1회) 실시하며 시설주는 교육용 탄약지원 및 사격장 사용을 관할 지역 군사령관 및 지방경찰청장에게 요청하되, 연간 사격훈련계획에 포함될 수 있도록 사격장 사용계획을 협조한다.</p> <p>③ 산업단지 및 국가중요시설의 승전포</p> <p>1. 집체교육은 지역책임부대장 통제하에 시설주와 협조하여 분기단위 계획을 수립·실시한다.</p> <p>2. 사격은 연1회 실시하며, 사격장 사용 협조를 관할 지역군사령관, 지방경찰청장에게 요청할 수 있다.</p> <p>④ 지역군사령관 및 지방경찰청장은 시설주로부터 사격장 사용협조 요청을 받은 경우 사격훈련 일정을 고려하여 지원하되, 사격장별 특성을 고려하여 안전통제와 관련한 내용을 사전 협조 및 확인 하는 등 시설주와 협조체제를 강화한다.</p>
-------------------------------	---

※ 자료: 국방부훈령 「국가중요시설 지정 및 방호 훈령」 제 14조.

3) 무기 확보 및 사용

경비업법 제14조3항(특수경비원의 직무 및 무기사용 등)에 의하면 지방경찰청장은 국가중요시설에 대한 경비업무의 수행을 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 시설주의 신청에 의해 무기를 구입한다. 이 경우 시설주는 그 무기의 구입대금을 지불하고, 구입한 무기를 국가에 기부 채납하여야 한다. 즉 국가 중요시설주가 신청을 하면 지방경찰청장이 접수하여 필요성을 확인하고 경찰청은 국방부에 무기 승인 신청을 하며, 국방부의 승인 이후 지방경찰청이 구입계약을 하게 되면 시설주는 기부채납서를 작성하여 대금을 지급 후 무기를 인도하는 과정을 거친다. 즉, 국가중요시설주가 반드시 개인화기를

해 사용하는 대공화기이다. 특수경비원은 유사시 대공방어 임무도 수행하고 있음을 알 수 있다. 그러나 과연 특수경비원이 현실적으로 년 1회의 훈련이 충분한지 역시 의문이며 이 역시 제대로 훈련이 이루어지고 있는지 의문이다.

확보하여야 할 의무가 있는 것은 아닌 것이다. 그러나 현행 통합방위법 시행령 제32조(국가중요시설의 경비, 보안 및 방호)에 의하면 사격훈련에 관한 사항이 포함되어 있어야 한다고 규정되어 있어 현실과의 괴리가 존재한다. 따라서 국방부에서는 국가중요시설 경비원의 소총 휴대를 추진하고 있는 실정이다.

4) 급여, 처우, 노동조건

특수경비원의 급여는 일괄적으로 금액이 책정되어 예산에 반영되면 입찰을 통해 책정된다. 규정에는 1인당 계약 금액에서 낙찰률 이상의 금액을 급여로 지급토록 되어 있으나 제대로 지켜지지 않고 있다. 그 이유는 대부분 1~2년 단위로 계약을 체결하기 때문인데 이로 인하여 특수경비원의 소속감과 근무 의욕이 저하되는 경향이 있다.

처우의 측면에서, 용역회사의 입장에서는 정부기관의 발주 시 회사 순이익금 비율을 초과하여 이익을 남기려는 것이 본능적이다. 또한 도급과 재 하청 용역 과정에서 열악한 근무 여건 환경 속에서 근무할 수밖에 없는 상황에 처하는 것이 일반적이다.¹²⁾ 특수경비원들은 이러한 열악한 노동조건을 개선하기 위하여 단결권과 단체교섭권을 활용하려는 것이 본능적이다. 이러한 상황을 잘 알고 있는 노조에서는 단체 행동권에 대한 헌법소원을 제기한 바 있었으나 2009년 단체 행동권 제한이 합법이라는 판결을 내린바 있다. 그러나 국가중요시설을 담당하고 있는 특수경비원의 단체행동이 국가 안보를 위태롭게 만들 수 있는 문제점이 있음에도 불구하고 앞으로도 이러한 열악한 근무여건이 개선되지 않는 한 적극적으로 노조의 개입이 지속될 가능성은 매우 크다.

5) 관리·감독

경비업법에 의거 도급의 형태로 이루어지고 있는 특수경비는 특수경비원에 대한 관리와 감독의 부분을 도급받은 용역업체가 특수경비원에 대한 선발과 배치 권한 등 전권을 행사하고 있다. 따라서 자연적으로 국가중요시설에 대한 안전을 우선에 놓기보다는 회사의 이익에 치중할 가능성이 더 크다. 용역회사의 교체 주기는 평균 2-3년이다. 시장경제의 논리로 특수경비를 접근하는 부분은 고려되어야 한다.

또한 대부분의 용역업체들은 특수경비 시스템을 운용하는데 있어서 특수경비대장을 선발 지휘하고 있으나 형식적인 대표자로서의 성격이 짙다. 특수경비대장을 임명한다는 의미는 운용과정에서 문제 발생 시, 형식적 대표자에게 책임을 전가하는 경향이 있으며 특수경비대장의 조직 운용방향이 회사 이익과 부합되지 않을 시에는 대표자인 특수경비대장을 교체하는 것이 용이하다. 그러므로 특수경비대장은 자신의 개인적 위치를 확보하기 위해서는 특수경비 본연의 목적인 시설의 안전보다는 회사의

12) 심지어 일부 국가중요시설의 경우 재하청 용역으로 인하여 월 100만원대 수준의 급여를 받는 곳도 있다.

이익에 따라 움직일 가능성이 크다.

마지막으로 방호에 대한 점검은 주로 자체적으로 이루어진다. 이는 전반적인 관리·감독 시스템이 미흡하다는 의미로 해석할 수 있다. 외부 전문가 또는 외부 전문단체에 의해서 방호 점검이 진단되지 않기 때문에 문제점을 찾아내고 보완하기 어렵다.

3. 개선방안

1) 선발·고용 검증 시스템 구축 및 활용

지금까지의 특수경비원에 대한 선발 조건을 살펴보면 18세 이상 60세까지의 연령제한 그리고 특정 범죄 전과를 열거한 결격사유 등을 제시하는 방식의 단순한 조건만 충족하면 가능한 것으로 되어 있다. 그러나 이와 같은 조건을 충족하는 것만으로는 특수 경비의 임무수행에는 충분하지 않다. 미래 지향적 선발, 고용은 적응력, 성격, 지능, 안정성 등과 같은 개인적인 측면뿐 아니라, 직무 지향적인 접근방식으로 직무의 특성, 기술, 업무 지식, 판단력까지 강조하는 복합적 선발과정의 측면으로 변화되고 있다. 이를 통해서 많은 지원자들 중에서 가장 최적의 지원자를 선택하는 수단으로서의 기능에 그치는 것이 아니라, 도태의 우려가 있거나 직무 수행 시 부적격자를 배제할 수 있어야 한다(Sanders, 2008: 129-130).

현재 특수경비원 선발에서 규정하는 결격사유를 소극적 자격 요건이 아니라 적극적인 요건으로 재구성되어야 한다. 일반 경비원과의 차이를 명확히 규정하고, 구체적인 사항을 검증하는 것으로 개선되어야 하는 것이다.

그러기 위해서는 핵 안보시설에서 안전을 담보할 수 있는 양질의 근무인원 확보에 최우선을 둘 수 있는 법적 근거가 정비되어야 한다. 특히 해당 시설 근무의 특수성을 감안하여 부적격자 배제를 위한 범죄경력 조회의 요건이 강화되어야 한다. 단순히 범죄경력조회를 통해 형벌의 경량을 고려하는 것에서 벗어나 범죄의 최종별 고려를 통해 부적격자를 배제시켜야 한다.¹³⁾ 국가공무원 중에서 관련 업무의 근무 경력자 특히 대침투 작전 대항군의 역할을 담당했던 군 특수부대에서 전역한 인원 등을 우선적으로 선발하여 활용하는 등 적극적으로 양질의 인원을 확보하기 위한 자격 요건을 추가적으로 강화시켜야 한다.

2) 교육훈련 평가시스템 도입

교육훈련의 목적은 시험에 지원할 수 있는 균등한 자격의 부여, 새로운 임무를 부여받았을 때 해결

13) 현행법상으로는 국가보안법 위반 사범이 특수경비원으로 근무할 수도 있다. 그러므로 신원조회 등을 통해 과연 핵 안보시설에서의 근무가 적합한지의 여부에 대해서 검토하여야 한다.

할 수 있는 지적인 능력의 개발, 직무만족을 위한 경력, 지식의 이론적 뒷받침과 응용기술의 기초를 제공하는데 있다(오윤성, 2007: 37).

경비원의 모집과 선발과 더불어 교육훈련은 특수경비 활동에서 매우 중요한 요소이다. 경비원들은 교육훈련을 통해 경비 활동의 기술을 습득하게 되고, 베테랑 경비원의 경험을 전수받을 뿐만 아니라 새로운 기술을 배우게 된다(Roberson & Birzer, 2008: 293).

교육훈련을 통한 효과적 습득을 위해서는 단순히 시행에 그쳐서는 안 되며 실시와 효과에 대한 측정이 필요하다. 주로 자체 측정에 의존하는 현행 시스템을 전향적으로 바꾸어 교육훈련 뿐 아니라 측정에 대한 책임을 군 또는 경찰에 부여하는 방안이 고려되어야 한다.¹⁴⁾ 교육훈련 결과를 기초로 평가체계를 구축하고 수준 유지를 위한 피드백이 필요하다. 또한 근무 시설의 특성을 고려하여 경비 인력의 초동 조치에 중점을 두고 교육훈련이 실시되어야 하며, 실천적 상황을 위해 정기적인 상황조치 훈련이 필요하다. 또한 위협 분석을 통한 표준화 모델의 제시와 발생 상황에 대비한 조치별 매뉴얼 작성이 필요하다. 이러한 여러 가지 활동은 무엇보다 교육훈련비 책정의 현실화를 통해서 가능하다고 본다.

3) 관련법 및 처우 개선

특수경비원 운용상의 문제 개선을 위해 아래와 같은 지속적인 대책이 강구되어야 할 것이다. 우선 현실적으로 국가 중요시설에서의 특수경비원 무기 확보 여건 강화를 위해 관련법과 시행령의 검토를 통해 즉각 반영토록 조치되어야 한다.

그리고 업무의 특성상 특수 경비원의 임무를 수행하기 위한 최소한의 생계유지를 위한 급여와 처우 개선을 위한 지속적 대책이 강구되어야 한다. 즉 현실적 처우가 마련되지 않는다면 양질의 인원을 확보할 수 없는 것이다. 양질의 인력이 충실하게 업무를 수행할 수 있도록 급여·계약 기간의 보장으로 근무 환경이 개선되어야 할 것이다.

다음은 핵 안보시설에 대한 노조 개입과 관련된 문제이다. 국가적 안보와 직결되기 때문에 핵 안보 시설에 대한 노조의 개입은 원천적으로 차단되어야 한다. 비록 헌법소원 제기에 실패하였으나 열악한 근무 여건과 낮은 보수라는 틈을 비집고 노조에서는 단체 행동권 쟁취를 끊임없이 시도할 것으로 보인다. 그러나 핵 안보시설에 단체 행동권의 합법성이 인정되는 순간 그 후유증은 심각할 것으로 보인다. 따라서 적어도 특수경비원에 있어서 군·경찰 및 청원경찰과 동일하게 노조 결성 및 활동은 금지되어야 할 것이다.

4) 핵 안보시설 경비 운용 시스템 재구축

14) 향토 사단에서의 지역 향방 업무를 전담하고 측정하는 것과 유사한 개념이 될 것이다.

핵 안보시설의 원활한 관리 감독 시스템 구축을 위해서는 현행 경비 운용 체계에 대한 재검토가 필요하다. 이에 대한 대안으로 국가 중요시설 중 특히 시설의 보안과 방어가 국민에게 직접적인 영향을 미칠 수 있는 핵 안보 시설에 대한 시스템 운용을 ‘특수경비원’, ‘청원경찰’, ‘핵 안보시설 특별사법경찰’ 등으로 구분하여 비교 검토해 보았다.

<표 7> 핵 안보시설 경비 운용 체계 검토

구분	‘특수경비’	‘청원경찰’	‘핵 안보시설 특별 사법경찰’
장점	1. 핵 안보시설에 대한 직접적 규율 가능 2. 고용, 운용, 처우, 관리 및 교육훈련에 대한 세부적 규율가능	1. 정년보장 등 근무여건 향상으로 핵 안보시설 경비인원의 직업 안정성 보장 2. 추가 입법의 필요성 상대적으로 적음	1. 핵 안보 시설에 대한 효율적 경비 체계 유지를 위한 법적 근거제공 2. 사법경찰의 직무를 수행할 자와 그 직무 범위에 관한 법률 개정으로 임무 수행 가능 예) 국토교통부 내 철도특별 사법경찰대 3. 신분보장 및 교육훈련, 운용, 관리 감독 등 제반 문제 해결 가능
단점	1. 기존 경비업과의 관계, 균형성 면에서 관계 설정 곤란 2. 입법의 현실적 어려움	1. 신분보장을 제외하고 특수경비와의 업무적 문제점 거의 동일	1. 경비 소요 인원 공무원화

우선 특수경비원 근무자 운용을 위해 따로 법률 제정하지는 안이다. 그렇게 된다면 핵 안보시설에 대한 직접적인 규율이 가능하고 고용, 운용, 처우 관리 및 교육훈련에 대한 세부적인 적용이 가능하다는 장점을 갖는다. 그러나 기존 경비업과의 관계나 균형성 면에서 관계설정이 곤란할 것이며 현실적으로 입법하기가 어렵다는 단점을 가진다.

다음은 특수경비원의 신분을 모두 청원경찰로 하자는 안이다. 청원경찰로 신분을 바꾸게 되면 정년 보장 등 근무여건이 향상됨으로써 직업안정성이 보장되며 추가 입법의 필요성이 없게 되지만 신분 보장을 제외하고 현행 특수경비와의 업무적 문제점은 거의 동일하다는 지적이 있다.

마지막으로 ‘핵 안보시설 특별사법경찰’은 산업통상자원부 내의 핵 안보시설만을 위한 특별 사법경찰권을 부여하여 운용하는 방식이라고 볼 수 있다. 핵 안보시설 근무만을 위한 특별 사법경찰 제도를 신설하자는 취지이다. 이렇게 함으로써 핵 안보 시설에 대한 효율적 경비체계 유지를 위한 법적인 근거 제공이 가능하고 국토 교통부 내 철도 특별사법경찰대의 예에서 보듯 사법경찰의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률을 개정하게 되면 가능하게 된다. 핵 안보시설 특별사법경찰로의 운용은 특수경비원 제도의 다양한 문제점에서 조직법적, 작용법적 문제점을 해결할 수 있는 대안이라고 생각된다. 산업통상자원부 산하에 핵 안보시설만을 위한 특별사법경찰 제도의 도입으로 인력 관리의 측면에서 신분 보장과 근무여건의 안정이 가능하다. 특별사법경찰에 대한 효율적 교육훈련이 가능하고 이에 대한 관리와 감독이 이루어 질 수 있을 것이다. 이를 통해 핵 안보시설 경비 체계가 강화되며, 방호능력이 극대화될 수 있으며, 궁극적으로 핵 안보시설의 안전보장뿐만 아니라 국가의 안전보장까지 담보될 수 있는 방안이 된다. 그러나 현행 특수경비 종사자를 공무원 신분으로 전환해야 한다는

단점을 가진다.

5) 관리·감독 체계 개선

핵 안보시설의 관리·감독은 포괄적 안보의 개념 차원에서 논의되어야 한다. 그러기 위해서는 핵 안보시설의 위협에 대해 관심을 향상시키고 이에 대한 대비를 책임지고 할 수 있는 주체가 필요하며 시설에 대한 공격으로 인한 위협 발생의 초기단계의 대응력을 키울 수 있는 방향으로 관리·감독이 필요하다. 시설에 대한 점검과는 별도로 방호 상태에 대한 점검이 주기적으로 실시되어야 한다. 상시 점검태세를 구축하기 위해 반기별 1회의 정기적 점검이 필요하다. 점검에 대한 시스템을 개선하여 민·관·군·경이 통합적 방호태세를 진단할 수 있는 기회와 여건이 제공되어야 할 것이다. 이와 같은 조건을 충족시키기 위해서 핵 안보시설 방호에 대한 점검 주체를 타 기관에서 담당하는 이원화된 체계로 구분되어야 할 것이다. 여기에는 고려되어야 할 국가기관은 국민안전처, 국가정보원, 감사원 등이 대상이 될 수 있다.

V. 결론

전략은 전략주체가 달성하고자 하는 목표와 추구하는 이익이 무엇이며 이를 달성하기 위해 인적·물적 수단 등을 어떻게 마련하고 그것을 어떻게 효율적으로 활용할 것이냐 하는 방법적인 문제 등을 내포하고 있는 개념이다. ‘전략’이라는 용어는 ‘전쟁을 계획하고 지도하는 술책’이라는 의미로서 군사적 개념으로 19세기 이후 전쟁의 규모와 양상이 커지고 복잡해짐에 따라 비군사적인 요인의 중요성이 증가하면서 전략의 개념은 그 범위가 점차 확대되어 사용되고 있다. 즉, ‘국가전략’의 개념의 탄생된 것이다. ‘국가 전략’은 전쟁승리라는 목적 달성을 위해 전·평시 국가의 모든 힘을 군사력과 더불어 종합적으로 발전시키고 효율적으로 운용할 필요성에서 파생되었다고 볼 수 있다(김동식, 2013: 47-48).

그러므로 만일 타격을 당하게 된다면 엄청난 국가적 재앙을 불러 올 수 있는 핵 안보시설에 대한 운용과 관리에 대한 접근도 단순히 국가중요시설에 대한 방어적 측면에서 탈피하여 전략적인 측면에서 이루어져야 할 것이라고 본다. 그러기 위해서는 특수 경비 인력에 대한 선발이나 고용부터 평소 그들이 자부심을 가지고 근무할 수 있는 보수, 수당, 신분을 보장하고 초동조치 시 필요한 교육 훈련 및 측정, 피드백을 통한 보완 등 다양한 형태에서 고민하고 접근하여야 할 것이다.

정부에서 제공하는 서비스의 전반적인 부분이 민영화되고 있다. 따라서 경비분야도 ‘민영화의 후보’로 점차 그 영역이 확대되어 가고 있는 추세이다(Forst, 2000: 38). 그러나 이러한 생각은 단순히 공적 영역과 민간 영역에서 발생하는 기능의 전환으로만 이해할 것이 아니다(Newburn, 2001: 836). 경찰활동은 공경찰과 사경찰 모두 발전하고 있다. 그러나 민간경비의 ‘정치경제학(political economy)’은 자본

에 따른 수요 변화와 정부의 형태 변화에 대응하기 위하여 기능과 형태가 다르게 나타난다(Weiss, 2007: 3). 따라서 핵 안보시설에 대한 특수경비 분야도 우리 국가 상황에 적합한 형태로 변화되어야 하는 것이다. 일반적으로 생각하는 공경비에 대한 공백을 보충하는 역할로 접근하는 것이 아니라, 그 시설 및 활동에 대한 중요성을 고려하여 보다 엄격하고 면밀하게 검토하여 접근할 필요가 있는 것이다.

한국수력원자력의 원자력발전소 설계도면 해킹 사건에서 보듯이, 핵 안보 시설에 대한 공격 방법은 앞으로도 계속될 것이다. 핵을 둘러싼 위협은 무엇보다도 효과적이라는 것을 이미 모두가 인지하고 있기 때문이다. 구체적으로 북한의 입장에서든 굳이 핵공격을 하지 않는다고 하더라도 한국 내에서 자체적으로 발생한 사고를 가장한 테러 등에 대해 훨씬 심적 부담감을 덜 느낄 것이다. 이러한 사태가 발생하게 되면 천안함 폭침의 경우에서도 볼 수 있듯이 한국정부에 불만을 품은 내부 소행 내지는 단순 사고로 관심을 돌리려고 할 것이며 이미 초도화된 남한에서 이를 둘러싼 해묵은 책임 논쟁으로 인하여 한국 사회가 또 다시 남남갈등의 혼돈 속에 빠지는 것을 바라고 있을 것이다. 무엇보다도 남쪽에서 만에 하나 핵 안보시설에 대한 붕괴가 초래되면 한국 사회가 이를 소화하고 수용하기에는 너무나 커다란 국가적 공황상태가 초래 될 것이며 민족의 장래와 연관하여 매우 불행한 결과가 될 것임은 자명하다. 늦었다고 생각했을 때가 가장 빠른 때라는 말이 있다. 비록 지금이라도 현행 핵 안보시설에 대한 경비 실태와 시스템을 점검하고 제도적으로 불가능하다면 핵 안보시설에 대한 경비는 군이나 경찰이 전담하는 극단적인 대책을 포함해서라도 이에 대한 효율적인 대비책을 강구하여야 할 시점이다.

참고문헌

국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/>

경찰청. 2014. 2014경찰백서. 경찰청.

경찰청. 2014. 내부자료. 경찰청.

김동식. 2013. 북한 대남전략의 실체. 기파랑.

김중하. 2002. 21세기에 대두된 안보적 위협. 국방저널. 345: 76-79.

뉴스한국.http://www.newshankuk.com/news/content.asp?fs=1&ss=3&news_idx=201205211113301315.

산업통상자원부·한국수력원자력(주). 2014. 원자력발전백서2014. 산업통상자원부·한국수력원자력(주).

심학봉. 2013. 국회의원 보도자료. 국회.

아주경제. <http://www.ajunews.com/kor/view.jsp?newsId=20130804000292>.

오윤성. 2007. 특수경비원 교육훈련 전문화방안: 인천국제공항을 중심으로. 한국민간경비학회보. 9: 31-62.

- 이상원. 2012. 국가중요시설의 방법평가 지표개발 연구-국제공항 방법평가 지표개발을 중심으로. 한국 경찰학회보. 14(3): 133-160.
- 이재은. 2004. 재난관리와 국가핵심기반 보호체계 구축방안. 한국정책논집. 4: 77-90.
- 이재은. 2012. 위기관리학. 서울: 대영문화사.
- 이종수. 2009. 행정학사전. 서울: 대영문화사.
- 조민상·김원기. 2012. 민간조사제도의 민간조사원 선발에 관한 연구. 한국경찰학회보. 14(1): 87-108.
- 조선닷컴. http://inside.chosun.com/chosun/re_l_inside.html?wid=2014040700231&gid=2014040700807.
- 최진태. 2009. 국가안보와 대테러전략. 서울: 대영문화사.
- Forst, B. 2000. The Privatization and Civilianization of Policing. *Criminal Justice*. 2: 19-97.
- Newburn, T. 2001. The Commodification of Policing: Security Networks in the Late Modern City. *Urban Studies*. 38(5-6): 829-848.
- Roberson, Cliff. and M. L. Birzer. 2010. *Introduction to Private Security: Theory Meets Practice*. N.J.: Prentice Hall.
- Sanders, B. A. 2008. Using Personality Traits to Predict Police Officer Performance. *An International of Police Strategies & Management*. 31(1): 129-147.
- Weiss, R. P. 2007. From Cowboy Detectives to Soldiers of Fortune: Private Security Contracting and Its Contradictions on the New Frontiers of Capitalist Expansion. *Social Justice*. 34(3-4): 1-19.
- Vrijling, J. K., H. A. Pieter, J. M. Van Gelder, H. J. Louis, Goossesns, Hessel G. Voortman and Mahesh D. Pandey. 2004. A Framework for Risk Criteria for Critical Infrastructures: Fundamentals and Case Studies in the Netherlands. *Journal of Risk Research*. 7(6): 569-579.
- SBS 홈페이지, http://w3.sbs.co.kr/news/newsEndPage.do?news_id=N1002144421.

조민상: 순천향대학교에 경찰학 박사학위를 취득하고(논문: 경찰공무원의 커뮤니케이션이 직무효과성에 미치는 영향), 현재 백석대학교 법정경찰학부 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 경찰 조직, 경찰인사, 경찰교육, 위기 관리, 조직행동 등이다. 주요 논문으로는 “고령운전자의 특성분석을 통한 교통사고 예방에 관한 연구(2010)”, “경찰공무원의 리더십 인식에 관한 연구(2011)”, “미국경찰사례 분석을 통한 지역경찰 전문화방안(2011)”, “위기 대응 역량 강화를 위한 통합무선연결망 구축방안(2012)”, “해양안전 확보를 위한 전문 연구기관 활용방안(2014)” 등이 있다(police01@bu.ac.kr).

오윤성: 육군사관학교를 졸업하고 동국대학교 법학 박사를 취득, 현재 순천향대학교 경찰행정과 교수로 재직 중이다. 주요 분야는 범죄학, 범죄심리학, 범죄수사, 피해자학 등이다. 주요 저서는 ‘범죄, 그심리를 말하다(2013)’이며, 주요 논문으로는 “민간조사제도도입방향에 대한 연구(2013)”, “연쇄살인사건에 있어서 범인상 추정에 관한 연구(2011)”, “소아기호중 성범죄자의 심리 유형 분석에 관한 연구(2008)” 등이 있다(oys22561@hotmail.com).