

美國 민간경비의 성장요인 분석

이 창 무*

< 목 차 >

- | | |
|----------------|--------------------|
| I. 서 론 | III. 미국 민간경비의 성장요인 |
| II. 미국민간경비의 성장 | IV. 결 론 |

I. 서 론

국내 민간경비는 1950년대 중반 미군부대 군납경비로 처음 선보인 이후 성장을 거듭해 왔다. 다른 산업들이 어느 정도 성장을 보인 다음 반드시 조정기 내지는 하강기를 보여 온 데 반해 민간경비산업은 단 한번의 하강기 없이 발전을 지속해왔다는 점에서 민간경비산업의 잠재력과 가능성을 엿볼 수 있다. 특히 1980년대말부터 본격적으로 불붙기 시작한 국내 민간경비는 업체수에 있어서 1990년 252개에서 2000년에는 1,882개로 무려 650 퍼센트나 급증했다(민간경비협회, 1998; 경찰청, 2002). 국내 민간경비가 이처럼 비약적으로 발전한데는 여러 가지 요인이 복합적으로 결합돼있다. 무엇보다도 경제성장과 범죄에 대한 두려움의 증가, 정치적 민주화 등이 맞물려 국내 민간경비가 활성화된 측면이 있는 것이다.

대외적 요인으로 일본 민간경비의 성장이 국내 민간경비 성장에 큰 역할을 해 온 것이 사실이다. 1976년 용역경비업법 제정을 비롯해 인력 경비, 기계 경비 대부분이 일본을 벤치마킹해왔기 때문이다. 최근 들어 미국과 영국 등 다른 국가의 경비업체들이 국내에 진출하고 있으나, 에스원, SOK를 비롯해 아직도 많은 국내 업체들이 일본 업체와 합작 또는 업무 제휴를 하고 있다. 하지만 세계 경제가 미국 주도로 움직이고 있는 실정을 감안할 때 국내 민간경비가 초기 단계를 벗어나 홀로 서기를 하고, 아울러 해외시장을 개척하기 위해서는 미국 민간경비에 대한 이해를 넓혀야 할 필요가 있다. 본 논문은 이를 위해 미국 민간경비 성장 요인을 분석, 미국 민간경비가 어떤 상황과 요인을 바탕으로 성장했는가를 살펴봄으로써 향후 국내 민간경비 발전을 위한 참고가 되고자 한다.

* 한남대학교 여성경찰행정학과 교수, 형사사법학 박사.

II. 미국 민간경비의 성장

1. 민간경비의 태동 및 초기단계

미국 민간경비산업의 출발을 얘기할 때 앨런 핀커튼 (Allan Pinkerton)을 빼놓을 수 없다. 1849년 핀커튼은 시카고 최초의 형사로 임명됐고, 이듬해인 1850년 독자적인 사립 탐정의 업무를 시작했다. 1853년 탐정 5명을 고용, 본격적인 탐정회사를 설립한 그는 각종 사건을 해결하면서 언론과 각종 매체의 스포트라이트를 한 몸에 받는 유명인사가 됐다. 아울러 미국 우정국 4천달러 절도사건을 해결하면서 일약 전국적인 명성을 얻게 됐다.

핀커튼의 활약은 당시 시대상과 밀접한 관련이 있다. 철도와 운송수단 그리고 이에 따른 교역과 상업 활동은 정신을 못 차릴 정도로 빨리 성장한데 반해 이를 뒷받침할 공권력의 확대는 미진한 시기였다. 치안의 공백은 자동적으로 각종 범죄가 활개 치는 상황을 만들어 냈고, 유능한 탐정을 절실하게 필요로 했다. 이런 상황에서 철도회사들이 핀커튼에게 도움을 요청하게 된 것은 당연한 결과였다. 핀커튼은 1855년 일리노이 센트럴 철도회사와 경비 및 수사계약을 맺은 데 이어 미시간 센트럴, 미시간 서던과 노던 인디애나, 시카고와 켈리나 유니온 등 철도회사들과 용역 계약을 맺었다(McCrie, 1992). 미국의 서부확장은 영토, 자원의 확보와 함께 민간경비산업의 성장을 의미하는 것이기도 하다. 경찰이 일부 도시 지역의 치안을 담당하기에도 힘겨웠기 때문에 대부분의 지역은 사실상 공권력 부재 상태였다. 이 치안공백을 메우기 위해 각종 자경단이 조직됐지만 효율적인 치안을 기대하기 어려웠다. 여러 곳에서 정식 재판없이 소위 "넥타이 파티"라고 불리는 교수형이 공공연하게 행해졌다. 사실상 치안은 민간경비의 몫이 될 수밖에 없었다. Adams Express, Wells Fargo, Overland Express 등이 서부지역 곳곳에 지점을 설치하면서 사업을 계속 늘려갔다. 1875년부터 1883년까지 캘리포니아에서만 28대의 역마차를 털고 부지기수의 강도행위를 일삼은 Black Bart를 붙잡은 것도 Wells Fargo소속의 사설 경비원이었다. 경찰인력이 설치돼 있는 곳에서도 사법관할권 등의 이유로 인해 효율적인 치안활동이 이뤄지지 못하던 시절이었다(McCrie, 1992).

핀커튼 역시 서부확장시대 치안의 공백을 메우는 한 보루 역할을 했다. 강도의 표적이 된 은행과 목장주들은 핀커튼사에 수사를 의뢰했다. 핀커튼사의 요원들은 은행과 열차를 털어 온 Reno 갱단을 잡아들이는 한편 전설적인 Frank와 Jesse James를 수차례에 걸친 노력 끝에 잡아들일 수 있었다. 또한 경찰의 치안능력이 턱없이 부족한 상태에서 핀커튼이

확보해 놓은 용의자관련 자료와 정보는 바로 공공질서와 치안의 원천이었다. 1884년 사망할 때까지 핀커튼은 수사방면에서 혁혁한 공헌을 했다. 정부 어느 곳에서도 범죄자들에 관한 정보와 기록을 관리하는 곳이 없을 때 핀커튼은 유형별로 범죄자 기록을 정리, 오늘날 Profiling의 전형을 세웠다. 범죄자에 대한 각종 신상정보와 범죄수법을 기록, 경찰당국이 요청시 제공함으로써 경찰과 민간경비의 바람직한 관계정립을 만들기도 했다. 이런 활약에 힘입어 핀커튼사는 1868-1869년 기간중 최초로 연간 1백만달러 매출을 올리는 기업이 되었다. 핀커튼사는 1967년까지 핀커튼 자손에 의해 경영돼 오다 기업공개를 통해 일반기업으로 전환했다. 1998년 스웨덴 보안회사인 Securitas가 인수했으나 브랜드 가치를 인정, 기업명은 그대로 유지하고 있다(Fischer and Green, 1998; McCrie, 1992).

그러나 핀커튼사의 성장은 전체 보안시장 발전의 한 부분에 불과하다. 1909년 William J. Burns International Detective Agency가 만들어졌다. 이 회사를 창립하기 전 경호실 요원이었던 Burns는 여러 차례 유명사건을 해결함으로써 명성을 얻었다. 그 중 하나가 샌프란시스코의 정치보스인 Abraham Ruef을 조사, 결국 수감시킨 것이다. 당시에는 경호실이 유일한 연방 수사기구였기 때문이다. 게다가 “핀커튼 법”의 통과로 정부기관이 사설탐정을 고용하지 못하게 되면서 경호실 수사요원의 필요성은 더욱 높았던 것이다. 1908년 FBI의 전신인 BI(Bureau of Investigation)가 발족하자 그가 책임자로 임명됐다. Burns Detective Agency는 핀커튼과 마찬가지로 조사 및 수사 업무에 주력하면서 미국 금융연합과 호텔연합 등을 새로운 고객으로 맞았다.

자동차의 대중화를 선도한 포드사와 같은 대기업들은 직접 경비원들을 고용하고 전직 수사관들을 뽑아 각종 조사업무를 맡겼다. 포드사의 경우 노조활동을 불허하고 노조와의 대립이 심했기 때문에 경비원과 조사요원들의 주된 업무는 노사분규에 관한 것이었다. 노조 결성을 방해하고, 심지어는 자동차노조연맹 등 연합 노조 시위를 폭력적으로 분쇄하는 것도 회사소속 경비원들의 역할이었다. 이러한 활동이 1920년대와 30년대 민간경비산업의 한 면모였다.

2. 민간경비의 확립단계

2차세계 대전 이후 미소 냉전이 계속되고 우주개발 경쟁이 가속화됐다. 이에 따라 NASA 등 주요 과학시설에 대한 경비가 강화되면서 민간경비산업의 새로운 시장이 마련됐다. 아울러 미 전역을 강타한 매카시즘의 열풍은 국가 주요시설에 대한 경비 강화의 목소

리를 높였고 이에 따라 민간경비산업이 더욱 성장할 수 있는 계기가 됐다. 국방부, 원자력 위원회, NASA 등 주요기관의 경우, 모든 시설의 보안점검은 물론 인력에 대한 재조사가 이뤄졌다. 한국전 역시 군수산업의 활황으로 이어져 민간경비의 수요를 높였다. 미 국방부는 엄격한 보안기준(Industrial Security Manual)을 마련, 군납업체에 대한 보안기준을 강화하는 한편 민간경비회사를 통한 재점검과 보안효율성 검토를 강조하게 됐다.

비교적 조용한 시기를 보냈던 1950년 말기를 넘어 1960년대 들어 범죄가 늘어나면서 다시 민간경비에 대한 필요성이 증가했다. 아울러 미국이 월남전에 본격 개입하면서 새롭게 군수산업이 활기를 띠게 됐고 민간경비산업의 필요성 역시 커졌다. 반전열기가 뜨거워지고 특히 대학의 반전무드에 따른 시위는 사회불안을 가중시켰다. 히피문화와 마약이 열병처럼 번져갔다. 마약 수요는 급증했고, 아울러 마약 살 돈을 마련하려는 절도, 강도 등 범죄 역시 폭증했다. 하지만 도덕불감증은 이런 범죄에 대한 경각심마저 누그러뜨려 상점에서 물건을 훔치거나 은행을 터는 것조차 “부의 재분배”로 인식할 정도였다. 일부 히피집단은 구성원이 되기 위해 통과의례로 훔치는 것을 포함시키기도 했다. 쉽게 물건을 훔치거나 폭발물을 제조하는 방법, 수표위조 등 각종 불법 행위를 알려주는 방법(how-to)과 관련한 서적과 유인물이 범람했다. IIT의 뉴욕본사와 여러 지점에 폭발물이 터져 피해자가 속출했고, 1969년 Morgan Guaranty Trust Company, 1970년 Bank of America도 폭발물 테러로 인한 피해를 입었다. 실제 폭발과 함께 수천건의 폭발 위협이 따랐다. 미 정부기관도 피해를 입기는 마찬가지였다. 1970년 정부기관 건물에 43건의 폭발물 테러가 있었고 4백21건의 폭발위협이 있었다. 1971년에는 52건의 폭발물 테러와 8백24건의 위협이 있어서 15명이 죽고 1천만달러의 재산피해가 발생했다. 자연스럽게 민간 경비원들에 의한 건물 출입통제가 강화됐다(Lipson, 1988).

항공교통량의 급증에 따른 항공기 납치도 민간경비의 성장에 큰 영향을 줬다. 1969년 40번의 비행기납치 시도가 발생, 이중 34건이 성공, 80 퍼센트가 넘는 성공률을 보였다. 1970년에는 27건중 18건이 성공 여전히 2/3의 높은 성공률을 나타냈다. 하지만 1970년 9월 Air Marshal Program을 시행하고, X레이 투시 등 탑승전 탑승객의 수화물 검사 등의 보안 조치를 실행함으로써 항공기 납치를 크게 줄일 수 있었다 (Crevelde, 1999).

예상보다 범죄가 크게 늘면서 보험회사들은 큰 손해를 볼 수밖에 없었고 일부 보험회사들은 자체 판단에 따라 위험성이 높은 기업과 상점들에 대해서는 보험인수를 거부하기도 했다. 재계약을 취소하는가 하면 보험료를 올리거나 보험금을 축소하는 방안이 마련되기도 했다. 스프링클러를 설치한 석조건물이 아무런 화재진압시설이 없는 목조건물보다 적

은 화재 보험료를 내는 것이 당연하듯 경비시스템을 갖춘 기업이 절도 등 범죄에 대비한 손해보험료를 덜 내는 것 역시 당연하게 받아들여지게 된 것이다.

보험가입이 어려워지고 혜택 또한 축소되자 민간경비산업은 또다른 성장의 계기를 맞았다. 보험에 가입한 기업과 상점들도 보험료 할인 혜택을 받기 위해 민간경비회사에 보안 용역을 요청했다. 기계경비회사와 서비스계약을 맺었을 경우 가장 큰 할인 혜택을 받을 수 있었기 때문에 이를 계기로 기계경비회사들이 급신장할 수 있었다. 이같은 기계경비회사들의 급신장은 급기야 법무부가 1961년 반독점법 위반으로 ADT, Holmes Electric Protective Company, Automatic Fire Alarm Company 등을 제소하기에 이르렀고 1967년 연방대법원에 의해 이들 업체들의 분할 결정이 내려졌다. 그럼에도 불구하고 기계경비산업은 성장을 더해갔고, 새로운 보안장치들이 개발, 상용화됐다. CCTV가 개발됐으며 Microwave, 레이저 빔을 비롯한 각종 감지장치들이 개발됐다. 1968년 은행보호법이 제정돼 은행 보안규정이 대폭 강화됐고, 이에 따라 새로운 감지장치와 경보장치들이 금융기관에 설치되기 시작했다 (Lipson, 1988; McCrie, 1992).

1970년대 들어서면서 새로운 특성은 그동안 기업과 상점들 위주로 판매돼오던 경보장치와 서비스가 일반 가정에게도 확산되기 시작했다는 점이다. 일단 중상류 계층을 중심으로 설치 붐이 일기 시작하면서 오늘날 전체 미국가정의 18%정도가 경보장치를 설치하고 있다. 아울러 Sears와 Macy's 같은 유명 백화점 체인들도 가정용 보안장치와 관련한 독자적인 매장을 갖추고 적극적인 판매에 나서게 됐다.

1980년대 들어 달라진 점은 정부기관의 민간경비에 대한 용역요구가 크게 늘었다는 점이다. 1972년 조사 당시 민간경비업체와 치안용역을 맺은 지방자치단체가 단 한 곳도 없었고, 1% 미만이 Crime lab 같은 보조 기능을 위해 민간 보안업체와 용역을 맺고 있는 것으로 드러났다. 하지만 이후 정부기관의 민간경비업체에 대한 용역의뢰가 급격하게 늘어, 경찰이 담당하고 있는 거의 모든 영역을 민간경비업체들이 용역을 맡아 담당하고 있는 실정이다. 특히 보조적인 임무, 즉 회계, 전산, 주차관리, 지문채취, 범죄감식, 신원조사를 비롯해 공공기관 건물 경비와, 공항, 학교, 컨벤션 센터 등 각종 주요건물 경비를 맡고 있다 (Fixler and Poole, Jr., 1992: 32).

일부 지역에서는 아예 치안을 민간경비업체에 맡기기도 한다. Long Island의 East Hills 에서는 30명의 보안업체 직원이 24시간 교대로 순찰을 돌면서 지역 치안을 맡고 있다 (McCrie, 1992: 18). 일반 기업과 소매 상점에 이어 정부기관은 민간경비업체 매출의 세 번째로 큰 고객으로 자리잡고 있는 것이다. 따라서 미국 연방정부가 최대의 민간경비원 고용

업체로 등장했다 (McCrie, 1992: 19). Wackenhut Services의 경우 오래전부터 미국 정부기관의 경비를 맡아오고 있는데, 현재 플로리다주 Tampa 공항과 1,600 평방마일에 달하는 네바다 핵실험 장소 경비를 독자적으로 맡아오고 있다. 또 플로리다주에 있는 케네디 우주센터의 경비를 맡고 있으며 마이애미 도시철도의 경비 또한 맡고 있다. 아울러 1993년 플로리다주 고속도로 휴게소에서 영국인 관광객들이 피살당하는 사건이 발생하자 플로리다주정부는 Wackenhut과 계약을 맺고 모든 고속도로 휴게소의 경비를 맡기기도 했다 (Benson, 1998).

<표2-1>은 美 통계국 자료에 의한 탐정 및 경비업체 성장추이를 나타내고 있다. 모든 민간경비부문을 포함하고 있지 않기 때문에 전체 규모와는 차이를 보이고 있지만, 일단 1970년대 이후 꾸준한 성장세를 보이고 있는 점을 알 수 있다. 이 기간중 보안업체는 539.8%의 증가를 나타냈고, 직원수는 368.8%라는 높은 성장세를 보였다. 1991년 미국사법연구원 (NIJ) 조사결과, 경찰관 1명당 민간경비업체 직원 2.5명의 비율인 것으로 나타났다. 또 1991년 민간경비업체 직원은 모두 1백50여만명으로 추산되고 민간경비에 사용된 지출액도 5백20억달러로 추산된다 (Cunningham, Strauchs, and Van Meter, 1991). 1994년에는 민간경비에 대한 지출이 6백50억달러로 증가했으며 (Lavan, 1995), 1994년 한해에만 민간경비업체 종사자들이 11% 증가한 것으로 드러났다 (Sherman, 1995). 민간경비산업은 1990년대 중반까지 미국에서 두 번째로 빠른 성장률을 보인 업종이었다 (Benson, 1998). 1994년 민간경비업체 종사자들은 경찰에 비해 3배이상 많은 것으로 추산되며 (Reynolds, 1994), 이에 반해 지출 비용은 두배를 조금 넘는 것 (민간경비산업 6백50억 달러와 경찰 3백억달러)으로 나타나 민간경비산업의 효율성을 보여주기도 한다.

<표2-1> 미국의 탐정 및 경비업체 성장추이, 1970-2000

연도	업체수	직원수
1970	3,389	151,637
1980	6,752	337,617
1990	11,681	514,229
2000	21,683	711,003

자료: U.S. Census Bureau, County Business Patterns (Washington, DC: U.S. Department of Commerce, 1972-2002)

Ⅲ. 미국 민간경비의 성장요인

1. 범죄 및 범죄 두려움의 증가

범죄가 증가할 때 치안수요가 늘어나는 것은 당연한 이치다. 거의 모든 국가가 그러했듯이 미국 역시 19세기 초반까지는 치안을 국가 공권력에 의한 치안활동보다는 지역사회의 주민들이 공동으로 자경단을 만든다든지 하는 개인들의 자구노력에 의존했다. 하지만 도시화, 산업화로 이동이 잦아지고, 주민들간의 유대와 구속력이 약해지면서 범죄가 급증하게 됐고, 공식적인 치안조직이 필요하게 됐다. 이 결과, 19세기 중엽 뉴욕을 비롯한 대도시에 공식적인 경찰조직이 생겨났다. 하지만 늘어나는 범죄를 막기에는 역부족이었다. 이에 따라 민간경비산업의 필요성이 대두됐다. 다른 한편으로 19세기 중반이후 서부진출에 따른 급속한 영토확장이 이뤄졌지만 공권력은 미약하기만 했다. 자연히 치안 부재의 상태가 이어졌고, 이 또한 민간경비산업의 성장을 부추겼다.

<표3-2> 미국의 범죄증가 추세

연 도	전체 범죄건수	범죄율(인구10만명당)
1960	3,384,200	1,887.2
1965	5,223,500	2,449.0
1970	8,098,000	3,984.5
1975	11,292,400	5,298.5
1980	13,408,300	5,950.0
1985	12,431,400	5,207.1
1990	14,475,600	5,820.3
1995	13,862,700	5,275.9
2000	11,605,751	4,124.0

자료: Bureau of Justice Statistics, *Sourcebook of Criminal Justice Statistics*, Washington, DC: U.S. Department of Justice, 2002.

제1·2차 세계대전 등 전시 위급 상황으로 비교적 안정된 치안상태를 유지하던 미국은 1960년대 들어서면서 흑인민권운동과 월남전 반전운동 등의 영향으로 급격한 범죄 증가를 경험하게 됐고, 이는 민간경비산업의 성장으로 이어졌다. 표 2에서 보듯이 미국은 1960년대 140%의 범죄건수 증가와 111%의 범죄율 증가를 경험했다. 이 같은 범죄의 급증세는 1980년까지 이어졌으나 이후에는 증가세가 꺾이면서 1990년대 이후에는 오히려 감소세로 접어들었다. 미국의 범죄율 감소는 여러 가지 이유로 설명되고 있으나 60년대 범죄율 급증을 유도했던 사회경제적 여건이 변화한데다, 범죄급증에 따른 경찰력 보강과 Zero-Tolerance, Problem-Oriented Policing 등 새로운 방법전략의 시행, 그리고 민간경비산업의 급성장이 주요한 원인이라고 볼 수 있다.

범죄의 증가는 동시에 범죄두려움을 낳는다. 하지만 갤럽조사에 따르면, “밤에 혼자 걷기 두렵다”는 응답이 1970년이래 줄곧 40% 안팎을 넘나들고 있다. 1981년 45%가 불안하다고 응답한 반면 1997년에는 38%가 두려움을 표시했다. 따라서 범죄의 실질적인 증가가 범죄두려움의 증가로 연결되는 것이 아니라 다른 요인, 즉 매스미디어에 의한 범죄 실상의 왜곡이 범죄두려움에 결정적으로 작용하는 것으로 보인다. 실제로 신문, 방송 등 상업적 미디어의 속성상 특이하고 눈길을 끌 수 있는 범죄위주로 보도하고 또 마치 그러한 희귀한 범죄가 모든 사람을 대상으로 한 것처럼 왜곡 보도, 범죄의 두려움을 높이는 결과를 낳았다 (Sacco, 1995: 143). 게다가 갈수록 난폭해지는 범죄영화와 게임 역시 범죄의 심각성을 필요이상으로 과장하는 효과를 불러 일으켰다고 할 수 있다. 결국 매스미디어에 의한 범죄 보도의 과장 왜곡이 범죄 두려움을 가중시켰고, 민간경비산업의 성장에 어느 정도 기여했다고 보인다.

2. 경찰 치안활동에 대한 불만, 국가의 몰락

민간경비산업의 성장과 관련, 대부분의 학자들이 원인으로 지적하는 것이 경찰 임무수행에 대한 불만이다 (Bayley & Shearing, 1996; Benson, 1998; Forst and Manning, 1999; Johnston, 1992; Poole, Jr., 1980). 경찰이 제대로 임무수행을 하지 못했기 때문에 민간경비 쪽으로 눈길을 돌렸다는 것이다. 아울러 경찰은 전체 국민을 대상으로 치안활동을 펼치기 때문에 특정 계층의 특별한 치안요구에 일일이 대응할 수 없다는 점도 민간경비를 선호하는 이유가 된다. 고객이 원하는 서비스를 고객 입맛에 맞게 제공한다는 점에서 민간경비가 우위를 가질 수밖에 없는 것이다. 게다가 경찰의 존재 이유 자체가 범죄예방에 있는 것이

아니기 때문에 원래부터 경찰이 국민들의 안전을 위해 해 줄 수 있는 범위가 극히 제한돼 있다는 점이 중요하다. 미국의 경우 경찰이 생긴 것도 불과 1백50여년 남짓한데다 경찰이 범죄예방에 기여한 효과는 그리 크지 않은 것으로 평가되고 있기 때문이다 (Manning, 1997; Walker, 1999).

앞서 살펴본 것처럼 미국의 민간경비산업은 1970년대 이후 급성장을 계속하고 있다. 이처럼 1970년대 이후 민간경비산업이 성장하게 된 보다 근본적인 이유는 무엇일까? Martin Van Creveld (1999)를 비롯해 적지 않은 학자들이 1970년대 이후 중앙정부 기능의 분산화 내지는 쇠퇴가 민간경비산업 발전의 직접적인 계기가 됐다고 주장하고 있다. 무엇보다도 Egon Bittner (1970)나 Charles Tilly (1990)가 주장하는 것처럼 국가의 본질이 물리적 강제력의 독점적 사용에 있기 때문이다. 국가의 쇠퇴는 자연스럽게 물리적 강제력의 분산을 초래할 수밖에 없고 이는 곧 민간경비산업의 발전으로 연결된다. 그렇다면 왜 이 같은 국가 기능의 쇠퇴가 초래됐고, 아울러 민간경비산업의 성장으로 이어졌을까?

첫째, 관료제의 병폐다. 시장기능으로 해결할 수 있는 문제를 국가가 직접 개입, 해결하려다 보니 국가기구의 비대화를 낳게 됐고, 아울러 엄청난 예산팽창을 가져왔다. 이는 표를 의식한 정치인들과 임금과 혜택 확대를 노린 공무원 집단의 이기적 욕심이 어울려져 낳은 결과였다. 20세기 초기 막스 베버 등으로부터 公共善을 실현할 수 있는 완벽한 조직으로 칭송 받던 관료기구는 결국, 자체 몸 부풀리기에만 급급하다가 이제는 그 비대함으로 운신조차 어렵게 된 것이다. 이제 관료제는 “해주는 것도 없이 끊임없이 요구만 하는” 조직이라는 평가를 받고 있다. 결국 관료제는 실수를 감추는데 급급하고, 원칙없이 제멋대로며, 비효율적이고, 변화를 거부하고, 서비스정신이 결여돼 있는 청산의 대상으로 자리잡게 됐다. 이에 따라 1970년대 초기부터 신자유주의 경제학자들을 중심으로 관료제 정부의 축소와 시장경제로의 환원의 목소리가 높아졌고, 정부기능의 대폭 민간이양의 주장 또한 거세어졌다 (Osborne & Gaebler, 1993; Savas, 2000; Shleifer & Vishny, 1998). 대표적인 정부기능인 치안기능 역시 예외일 수는 없는 것이다.

또 다른 국가의 쇠퇴와 민간경비 성장의 이유로 새로운 테러의 위협을 들 수 있다. 제2차 세계대전 이후 인류는 대규모 전쟁의 위협에서는 일견 해방된 듯 보이지만 또 다른 새로운 위협에 직면해있다. 테러리즘과 범죄의 위협이 인류에 대한 새로운 도전으로 다가온 것이다. 지난해 9.11 뉴욕 세계무역센터 테러가 모든 것을 대변하듯 바야흐로 세계는 테러와의 전쟁시대로 돌입했다. 지구상의 어느 국가도 테러로부터 안전하지 못하다. 세계의 경찰국가로 자처하며 세계의 각종 분쟁에 개입하고 있는 미국의 경우는 더욱 그렇다. 때문에

1996년 미국 애틀랜타 올림픽 당시 보안요원이 선수들 보다 두배 이상 많았다. 또한 1990년대 초기 유럽에 취항하는 미국 항공사 직원의 40%가 보안관련 업무에 종사하고 있었다 (Williams and Black, 1994: 127-51). 테러리스트를 상대하는데 핵무기는 필요 없다. 기계화 부대가 필요한 것도 아니다. 가장 효과적인 대응수단은 훈련된 정예 보안요원과 믿을 수 있는 정보인 것이다. 따라서 기존의 경찰은 자연스럽게 테러에 대응에 인력과 예산을 더욱 할당할 수밖에 없게 됐고, 방법 등 많은 영역을 민간경비에 의존하지 않을 수 없게 됐다. 이에 따라 테러와 납치가 기승을 부릴수록 민간경비산업은 한층 성장의 속도를 높일 수 있게 됐다. 미국의 민간경비산업은 1980년에서 1990년 사이 33.3% 증가해 23.4% 증가에 그친 경찰보다 훨씬 빠른 속도로 성장했다. 지난 9.11 이후에만 새로 1천억 달러의 항공보안 수요가 형성됐다.

3. 대규모 민간시설의 확충

미국에서 가장 치안이 잘 돼있는 곳 중의 하나가 카지노다. 천장을 뿔뿔하게 메우고 있는 각종 감시카메라와 테이블마다 둘러서 있는 경비원들 덕택이다. 디즈니월드 같은 놀이동산이나 백화점, 쇼핑몰도 정도의 차이는 있지만 상황은 마찬가지다. 곳곳을 지키고 있는 민간경비원들 덕분에 동네 밤길을 걸어 갈 때 느끼는 범죄의 두려움을 가질 필요가 없다. 두려워하고 걱정하면서 놀이기구를 타고 쇼핑을 할 사람은 없을테니까 말이다.

대규모 쇼핑몰센터, 놀이동산, 대학, 그리고 공동주택단지 등이 늘어나면서 민간경비산업의 성장에 커다란 공헌을 하고 있다. 경찰은 공공시설과 길거리를 맡기에도 벅찬 실정인지라, 이들 시설에 대한 경비는 전적으로 민간경비업체의 몫인 것이다. 더욱이 이 같은 대규모 민간시설들은 전적으로 사유재산이므로 국가 공경찰이 경비를 맡는 것에 대한 비판의 소지가 있는 것이다. 수익자 부담원칙에 따라 자체 인력으로 경비를 맡든지 아니면 민간경비업체에 용역을 의뢰하던지 해야 한다는 주장이 다수인 것이다. Clifford Shearing같은 학자는 이 같은 대규모 민간시설의 확대를 '기업봉건주의'가 등장하는 조짐으로 해석하고 있기도 하다 (Shearing, 1992: 423). 다시 말해 과거 중세 봉건시대 영주가 자신의 장원을 배타적, 독립적으로 통치하던 것과 마찬가지로 기업이 대규모 민간시설을 통해 스스로의 장원화하고 있다는 것이다. 어찌 됐든 월마트, 프라이스 클럽같은 대형 할인상점 등을 포함해 거의 모든 상업기관이 대형화하면서 민간경비산업의 필요성을 더욱 높이고 있는 셈이다.

4. 경제체제의 변화

각국의 범죄 역사를 살펴보면, 거의 예외 없이 극심한 치안부재에 시달려 온 것을 알 수 있다. 일반 국민의 경우 공권력으로부터의 수탈과 도적들로부터의 약탈이라는 二重苦속에서 수천년을 살아와야 했다. 국가가 공경찰 제도를 확립하고 나름대로 치안을 확립한 것은 불과 1백여년 안팎의 일이다. 미국의 경우 역시 18세기말부터 이민자들이 모여들고 급속하게 도시화가 진행되면서 극심한 치안부재 현상에 직면했다. Night watch와 Vigilante로 불리는 자경단이 구성돼 있었으나 실효성은 극히 미약했다. 각종 소요와 민란이 잇따르면서 상점 약탈은 율례 행사와도 같았다. 1844년 뉴욕에 경찰이 생겼으나 치안수요를 충족시키기에는 역부족이었다. 19세기말이 되어 관료제가 정착이 되면서 어느 정도 치안이 자리잡을 수 있었다.

위에서 살펴본 것처럼 범죄의 두려움은 민간경비에 대한 수요를 낳는다. 그렇다면 범죄로 인한 극심한 공포와 피해속에 살았던 과거에는 왜 민간경비가 활성화되지 못했을까? 기업화되지 못해서일 뿐이지 사실 민간경비의 역사는 사회 구성과 출발을 같이 한다. 사회가 만들어지고 사유재산이 생겨나면서 이를 지킬 필요성이 생겨나고 이에 따라 私兵 또는 경비원이 고용되기 시작했다. 군대와 경찰보다 훨씬 앞서 민간경비의 역사는 시작하는 것이다. 고대 바빌론과 이집트 기록 등에서 옛보이는 家兵 또는 私兵이 이와 같은 사실을 입증하며 성경에서도 사설 경비원에 관한 기록은 여러 차례 나타난다. 하지만 이는 극소수의 특권 계층만을 위한 민간경비이었다. 대다수의 일반 국민은 필요성을 절감하면서도 경제적 이유와 신분적인 제약으로 인해 민간경비의 혜택을 누릴 수 없었다. 미국의 경우에도 19세기 중반을 지나서야 비로소 핀커튼을 필두로 민간경비업체들이 생겨나기 시작한다. 하지만 이 역시 철도회사 등 기업들 또는 부호들을 대상으로 한 것이었으며 일반 국민들이 민간경비의 혜택을 보기 시작한 것은 2차대전 이후부터라고 볼 수 있다.

이 같은 변화를 이끌어 낸 무엇보다도 중요한 요인으로 경제체제의 변화를 들 수 있다. 19세기말부터 본격화되기 시작한 산업자본주의는 2차대전을 지나면서 대량생산, 대량소비의 포디즘(Fordism)적 경제체제의 양상을 띠기 시작했다. 대량생산에만 집착한 결과, 1930년대 경제대공황의 쓰라린 경험을 겪은 기업과 자본가들은 노동자들의 임금을 올려 이들의 소비를 적극 권장하기 시작했다. 소비가 뒷받침되지 못하는 생산은 의미가 없기 때문이었다. 이에 따라 일반 국민들의 소득수준이 급속하게 상승하게 됐고, “필요한 것은 무엇이든 살 수 있는” 대량생산, 대량소비의 경제체제로 접어든 것이다. 미국의 민간경비시장이

1950년말 이후 폭발적으로 증가한 것은 바로 이 같은 경제체제의 변화에 따른 것이었다. 미국 보안업계를 대표하는 미국 산업보안협회(ASIS)가 1955년 설립된 것도 이와 무관하지 않다고 보여진다.

5. 상징으로서의 소비

국민 소득수준의 향상과 더불어 상징과 기호로서의 소비가 중요한 의미를 갖게 됐다 (Baudrillard, 2000). 어느 특정회사 상품을 구매할 때 그 상품의 질 뿐 아니라 브랜드 가치와 회사 이미지를 함께 소비한다는 것이다. 대량 소비사회에서는 단지 어느 품목을 소유하는 것이 중요한 것이 아니라 어떤 제품을 소유하는 것이 중요하기 때문이다. 고가의 사치품을 사는 것은 그 상품의 필요성보다는 그 상품을 구매함으로써 나타낼 수 있는 신분의 상승효과가 크기 때문인 것과 같은 의미인 것이다.

이에 따라 민간경비의 상징성 또한 소비의 대상으로 자리잡게 됐다. 다시 말해 민간경비가 필요의 차원을 넘어 신분과 부의 상징으로 받아들여지는 것이다. 즉, 민간경비업체와의 계약 사실을 출입구에 상표부착을 통해 보여줌으로써 방법효과는 물론이고 자신의 경제적 여유를 과시하는 측면이 있다는 것이다. 마치 민간경비업체와 용역계약을 맺지 않으면 중산층 대열에서 탈락하는 것과 같은 상대적 박탈의 효과를 통해 어느 정도 민간경비 시장의 저변확대에 기여했다고 볼 수 있다.

6. 보험회사의 요구와 소송에 대한 두려움

이미 민간경비산업의 성장과정에서 살펴본 것처럼 기계경비시스템을 설치하지 않은 업체나 상점에 대해 보험회사가 보험인수를 거부하거나 반대로 이러한 시스템을 설치한 곳에 대해서는 보험료 할인의 혜택을 주는 사례가 늘면서 민간경비, 특히 기계보안의 수요가 급속히 늘었다. 또한 매장내에서의 보안 및 안전 소홀에 따른 소송이 증가하면서 이행책임 보험에 가입한 민간경비업체를 찾는 기업과 상점들이 크게 늘어났다. 이와 같은 보험환경의 변화는 민간경비의 성장, 특히 기계경비의 성장에 큰 기여를 했다고 볼 수 있다.

7. 역사적 사건

필요(Need)는 항상 수요를 창출하게 마련이다. 각종 역사적 사건들은 사회변화를 동반하며 새로운 형태의 수요를 낳았다. 위에서 이미 언급한 것처럼, 미국 민간경비산업은 전쟁 등 역사적 변화에 능동적으로 대처하며 급성장의 발판으로 삼았다. 1892년 미국 펜실베이니아의 Homestead에 위치한 카네기 철강회사에서 노사분규를 민간경비업체 경비원들을 동원해 막으려다가 수십여명이 사상하는 불상사가 일어난 Homestead 사건 같이 민간경비산업 성장에 찬물을 끼얹는 경우도 있기는 했지만 거의 예외 없이 역사적 변화의 물결은 민간경비산업 성장에 크게 기여하는 중요한 계기가 됐다. 운하건설에 따른 미 동부개발이 민간경비산업의 여명을 밝혔다면 남북전쟁이후 본격적으로 이뤄진 서부개발은 민간경비가 민간경비산업으로 확고하게 자리를 잡을 수 있는 대들보 역할을 해주었다. 1·2차 세계대전을 비롯해 한국전, 월남전 등 각종 전쟁은 민간경비산업의 수요를 크게 늘리면서 고도성장의 페달을 더욱 세게 밟게 한 중요한 계기들이었고, 매카시즘 같은 역사의 역류 움직임마저도 민간경비산업에는 성장의 촉진제 역할을 했다.

1960년대말 1970년대초 미국을 휩쓸었던 반전·민권운동 역시 민간경비산업의 성장에 한몫을 단단히 했고, 로스앤젤레스 올림픽과 애틀랜타 올림픽 역시 민간경비산업에 대한 수요를 크게 늘리는 중요한 계기로 작용했다. 최근 들어서는 주요 테러사건이 민간경비산업 성장에 기여하고 있다. 1992년에 이어 2000년 9월11일 발생한 뉴욕 세계무역센터에 대한 테러공격과 오클라호마 연방청사 건물 테러 등은 민간경비의 필요성을 한층 부각시켜 준 주요 사건이었다.

IV. 결 론

지금까지 살펴보았듯이 미국의 민간경비산업이 19세기 중반이후 지속적인 성장을 계속 해올 수 있었던 데는 여러 가지 요인이 복합적으로 연결돼있다고 보인다. 특히 산업화, 도시화 등 급속한 사회변화에 따른 범죄의 증가와 범죄 두려움의 증가, 경찰과 국가의 비효율성에 대한 불만, 자본주의 경제체제의 변화, 상징으로서 민간경비의 소비, 대규모 민간시설의 신설, 보험관행의 변화와 소송에 대한 두려움, 그리고 전쟁, 반전운동 등 역사적 사건 등을 주요한 성장배경으로 꼽을 수 있다.

국내 민간경비의 성장요인과 비슷한 측면도 많이 있으나 역사와 문화의 차이에서 오는 차이점 역시 적지 않다고 할 수 있다. 무엇보다도 국내 경제발전 속도에 근본적인 원인이 있다고 하겠으나, 미국의 경우 보험관행의 변화와 소송에 대한 두려움에서 민간경비가 급성장한 것은 아직 국내 민간경비와 관련성을 찾기 어렵다. 하지만, 국내 사법문화가 급속하게 바뀌고 있다는 점을 감안할 때 향후 국내 민간경비 발전을 위해 반드시 고려해야 할 점이라고 생각되며 아울러 이에 대한 준비를 갖춰야 한다고 보인다. 또 주택의 기계경비 도입률이 국내의 경우 아직 1%에도 미치지 못하고 있으나 결국 경제발전 단계에 따라 미국의 선례를 밝게 될 것으로 전망된다. 대단위 쇼핑센터, 대규모 할인점, 멀티플렉스 극장 등 미국 방식을 뒤쫓고 있는 국내 소비양태를 보더라도, 국내 민간경비 시장의 잠재성과 가능성은 매우 높다고 할 수 있다. 따라서 미국 민간경비의 성장요인 분석을 통해 향후 국내 민간경비의 발전방향을 미리 내다보고 대비하는 것이야말로 한국 민간경비 발전을 위해 반드시 필요한 작업중의 하나라고 보인다.

참고문헌

- 경찰청.(2002). 「2002 경찰백서」. 서울: 경찰청.
- 민간경비협회.(1998). 「민간경비협회 20년사」. 서울: 다보당.
- Baudrillard, Jean. (2000). 「소비의 사회」. 이상률(역), 서울: 문예출판사.
- Bayley, David H. and Clifford D. Shearing. (1996). "The Future of Policing." *Law & Society Review*. 30: 585-606.
- Benson, Bruce L. (1998). *To Serve and Protect: Privatization and Community in Criminal Justice*. New York: New York University Press.
- Bittner, Egon. (1970). *The Functions of the Police in Modern Society*. Washington, DC: National Institute of Mental Health.
- Crevelde, Martin Van. (1999). *The Rise and Decline of the State*. New York: Cambridge University Press.
- Fischer, Robert J. and Gion Green. (1998). *Introduction to Security*. Boston: Butterworth-Heinemann.
- Fixler, Philip E. and Robert W. Poole, Jr. (1992). "Can Police Service Be Privatized?" In Gary W. Bowman, Simon Hakim, and Paul Seidenstat (eds). *Privatizing the United States Justice System: Police, Adjudication, and Corrections Services from the Private Sector*, Jefferson, NC: McFarland & Company, Inc.
- Forst, Brian and Peter K. Manning. (1999). *The Privatization of Policing: Two Views*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Johnston, Les. (1992). *The Rebirth of Private Policing*. New York: Routledge.
- Lavan, Rosemary M. (1995). "Modern Building Become Fortresses against Terror." *Tallahassee Democrat*, May 17, 3A.
- Lipson, Milton (1988). "Private Security: A Retrospective." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 498: 11-22.
- Manning, Peter K. (1997). *Police Work: The Social Organization of Policing*. Prospect Heights, IL: Waveland Press, Inc.
- McCrie, Robert D. (1992). "Three Centuries of Criminal Justice Privatization in the United States?" In Gary W. Bowman, Simon Hakim, and Paul Seidenstat

- (eds). *Privatizing the United States Justice System: Police, Adjudication, and Corrections Services from the Private Sector*, Jefferson, NC: McFarland & Company, Inc.
- Osborne, David and Ted Gaebler. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: A Plume Book.
- Reynolds, Morgan O. (1994). *Using the Private Sector to Deter Crime*. Dallas, TX: National Center for Policy Analysis.
- Ricks, Truett A., B. G. Tillet, and Clifford W. Van Meter. (1994). *Principles of Security*. Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co.
- Sacco, Vincent F. (1995). "Media Constructions of Crime." *ANNALS, AAPSS*. 539: 141-154.
- Savas, E. S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnership*. New York: Chatham House Publishers.
- Sheptycki, J. W. E. (1998). "Policing, Postmodernization and Transnationalization." *British Journal of Criminology*. 38(3): 485-503.
- Sherman, Lawrence W. (1995). "The Police." In James Q. Wilson and Joan Petersilia (eds). *Crime*. San Francisco: ICS Press.
- Shleifer, Andrei and Robert W. Vishny. (1998). *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Spitzer, Steven. (1987). "Security and Control in Capitalistic Societies: the Fetishism of Security and the Secret Thereof." In John Lowman, Robert J. Menzies, and T. S. Palys. (eds). *Transcarceration: Essays in the Sociology of Social Control*. Brookfield, VT: Gower.
- Tilly, Charles. (1990). *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Cambridge, MA: Basil Blackwell, Inc.
- Walker, Samuel. (1999). *The Police in America*. New York: McGraw-Hill College.
- Williams, P. and S. Black (1994). "Transnational Threats: Drug Trafficking and Weapons Proliferation." *Contemporary Security Policy*. 15(1): 127-51.

Abstract

A STUDY ON THE GROWTH OF PRIVATE SECURITY IN THE UNITED STATES

By CHANG M. LEE

The purpose of this study is to explore the underlying causes of the development of private security in the United States. These include the increasing crime rates and fear of crime, the poor performance of public policing, the decentralization of political authority, the increase of mass private property, economic growth and increase of personal income, commodification of security, insurance companies' demand for tighter security and fear of litigation, and historical events such as World War I & II.

Based on the findings of this study, it is suggested that no single factor would account for the growth of private security in the United States. In other words, the rapid growth of private security in the United States should be attributed to the interrelated influences of the factors given above. Finally, it might be the contribution of this study that the future development of private security in Korea would be guided by understanding the case of the United States because of the similarities of the developmental process in private security industry of two countries.