

대테러활동에 있어서 민간군사보안업(PMSCs) 제도의 도입과 활용방안*

김상진* · 김종길**

요 약

한국의 대테러 활동은 군과 경찰력만으로 모든 환경을 통제하기에는 현실적으로 불가능하다. 그러나 군과 경찰은 자신들의 영역만을 고수한 채 여전히 보수적이고 폐쇄적인 운영을 강조하고 있다. 또한, 한국의 대테러활동은 사전예방활동이 아니라 사후대응활동에 중점을 두고 있어서 사실상 무방비 상태이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 대테러 전문가로 구성된 민간차원의 협력체를 구성해야 한다. 그 대안으로 이 연구에서는 PMSCs(Private Military Companies: 민간군사보안업체)제도를 도입하여 활용하는 방안을 모색하였다. 그 결과, 첫째, 법적 근거에 대한 당위성을 마련하는 것이 우선적으로 요구되어지는데, 이를 위해서는 무엇보다도 공·사간의 파트너십을 위한 의식전환이 요구된다. 둘째, 전문성을 갖춘 PMSCs를 활용하기 위해서는 군이나 경찰기관에서 대테러 실무 경험이 있는 전문가 집단을 중심으로 퇴역 후 PMSCs에 재취업을 할 수 있도록 사전에 공·사간 인프라가 구축되어야 한다. 셋째, 향후 PMSCs제도가 활용되고 질적인 전문성을 구축하기 위해서는 정기적인 대테러 교육을 시킬 수 있는 교육 기관을 설치해야 한다. 넷째, 위험지역 출격자에 대해서는 대테러 교육을 제도적으로 의무화 시키도록 해야 한다. 다섯째, 대테러활동을 적절하게 수행해 낼 수 있는 PMSCs를 선정하기 위해서는 엄격한 선발과정을 마련할 수 있는 제도를 모색해야 한다.

The Introduction and the Application of PMSCs System on Counter-terrorism

Kim Sang Jin* · Kim-Jong Kul**

ABSTRACT

The counter-terrorism in Korea should be approached practically divided both internally and externally. However, in reality it is impossible for the military and the police to control all the counter-terrorism. So there is a need of precaution using the partnership with private companies. But the military and the police have stressed the conservative and closed operation. Furthermore, the focus of counter-terrorism in Korea is more on expose facto treatment than prevention, so they are almost the defenseless. In order to solve this problem, we should form the private subcontractors of the counter-terrorism experts. That is the introduction and the application of PMSCs system. First, the military and the police need to change its mind set for the partnership with private companies to prepare appropriateness. Second, it should be built up infrastructure to let the hands-up workers on counter-terrorism out place. Third, it should be set up the institutions of learning to train regularly to applicate PMSCs system and to specialize. Fourth, the training of counter-terrorism should be made it mandatory about exit passengers to danger zone. Fifth, the selection of PMSCs suitable for counter-terrorism should be strict.

Key words : Counter-terrorism, PMSCs(Private Military Security Companis), PMCs(Private Military Companis), PSCs(Private Security Companies)

접수일(2011년 10월 07일), 수정일(1차: 2011년 10월 12일),
계재확정일(2011년 10월 13일)

★ 본 논문은 2011년 형사정책연구원 워크숍에서 발표한
논문을 수정 및 보완한 것임.

* 경기대학교 경호보안학과 외래교수

** 동국대학교 법학과 박사과정

1. 서 론

세계가 하루 생활권으로 접어들면서 정치·경제·문화·종교 등의 변화는 국경과 인종을 초월하면서 실시간으로 전달되고 있으며, 세계 각국은 이에 매우 민감하게 반응하고 있다. 특히, 정치·종교적인 부분은 갈수록 이념적인 대립관계가 심화되어 가고 있기 때문에 더욱 신중한 태도를 취할 수밖에 없다. 냉전 이후 그 동안 놀려왔던 지역 간의 갈등은 '테러리즘'라는 양상으로 지구촌 곳곳에 유행처럼 번져가고 있다.

테러리즘¹⁾은 9·11사태를 시발점으로 그 수법과 방법이 매우 빠르게 진화되어가고 있다. 최근에는 전통적인 테러수법(요인납치·암살·살해·폭파·방화 등)과 최첨단 무기(미사일 무기, 전자적 무기, 레이저 무기, 사이버 무기, 생·화학 무기 등)를 이용한 융합적인 형태로 진화되어가고 있다[7]. 지난 7월에 노르웨이에서는 '론 울프(lone-wolf)'²⁾ 즉, '외로운 늑대'라고 불리우는 단독 테러가 발생되었는데, 이 유형은 범행이 발생하는 시점까지 그들의 존재를 알 수 없기 때문에 더욱 위협적이다. 이렇듯 테러의 수법은 갈수록 치밀한 계획과 함께 과감한 형태로 자행되고 있어서 세계 각국은 대테러활동을 강구하기 위하여 발 빠르게 움직이고 있다.

특히 한국은, 대내적으로는 북한과 군사적으로 대치중인 상황인데다, 정치·외교적으로는 친미관계를 형성하고 있어서 반미집단에 의한 테러리즘의 위협은 날로 증가하고 있다. 그 예로, 2002년 발리폭발테러사건³⁾은 우리에게 시사하는 바가 크다. 뿐만 아니라, 최

근 잇달아 발생하고 있는 소말리아 인질납치, 2004년 김선일 피랍사건, 2007년 아프가니스탄 선교사 피랍사건, 2010년 예멘 관광객 폭발테러, 2011년 아프가니스탄 지방재건팀 로켓공격 그리고 북한의 천안함 해상 폭침, 연평도 도발, 사이버 공격 등으로 테러의 불안감이 더욱 고조되고 있다.

이와 같은 상황을 고려해볼 때 한국은 대내·외적인 차원에서 대테러활동에 대한 현실적인 접근이 필요하다. 이를 위해서는 군과 경찰력만으로 대테러 활동을 전개해가기에는 한계가 있다. 영국, 미국, 프랑스 등 선진국처럼 세계화 추세에 따라, 민간과의 파트너십을 구축하여 대테러활동을 적극적으로 모색해야할 필요성이 제기된다. 그 이유는 모든 부분을 공적 차원에서 통제할 수 없으며, 동시에 책임을 회피할 수도 없기 때문이다.

그럼에도 불구하고 한국의 군과 경찰은 민간과의 협력보다는 자신들의 영역만을 고수한 채 보수적이고 폐쇄적인 운영을 강조하고 있다. 또한 대테러활동이 사전 예방작용이라기 보다는 사후 대응에 중심으로 두고 있어서 사실상 무방비 상태이다. 그러므로 전술한바와 같이 민·군·관·경간의 상호협력이 대테러 활동에서 무엇보다 중요한 요인이며, 동시에 이를 위한 전문가 집단의 필요성이 강조된다.

이를 위한 전문가 집단의 구성은 대테러 활동을 수행한 경력이 있거나 훈련을 받은 경험이 있는(대테러 특수부대 및 경찰특공대) 군, 경찰 출신의 전문가 집단으로써, 민간군사보안업체(PMSCs: Private Military and Security Companies)와 같은 사적(私的) 집단을 활용하는 것이다.

따라서 이 연구는 대테러 활동을 민간협력차원에서 PMSCs(민간군사보안업체) 제도의 도입을 통하여 활용방안을 모색함으로써, 좀 더 실질적인 차원에서의 대테러 활동을 논의 및 시사하는데 목적이 있다.

2. 이론적 배경

2.1 대테러활동의 정의

대테러활동(Counter-Terrorism)⁴⁾이란 광의적인 개념에서 "테러사건이 발생되기 이전에 예방 저지활동

1) 본 연구에서는 '테러'와 '테러리즘'을 같은 개념으로 사용하였다.

2) 스스로 이념을 정당화 시키면서 테러를 자행하는 유형으로, 반(反) 이슬람 원리주의자 이면서 기존질서를 바꿔놓아야 한다는 행동동기, 백인우월주의, 무정부주의, 반정부주의자들에 의한 테러유형이다[16].

3) 2002년 10월에 인도네시아 발리에서 회교 과격단체 제마 이슬라미야(Jemaah Islamiah) 소속 테러범 이맘 사무드라(Imam Samudra)에게 12개 국가 이상의 시민 200여명이 사망했던 사건이다. 이 사건은 반미감정을 표출하기 위한 수단으로, 친미동맹국인 호주인을 겨냥하고 치밀한 계획하게 자행되었던 테러사건이다.

에 주력하고 테러사건이 발생된 이후에는 전문화된 대테러 진압작전을 실시하는 것"을 의미한다[4].

이러한 정의와 유사하지만 국가위기관리 관점에서 대테러활동이란 “개인, 단체 또는 국가의 각종 테러에 대응하여 실시하는 제반 군사작전으로, 테러를 사전에 예방하고, 발생 시에는 효과적인 대응 및 복구를 통하여 그 피해와 영향을 최소화함으로써 조기에 테러 이전상태로 복귀시키고자 하는 위기관리 활동”으로 정의할 수 있다[15]. 한편, 국가정보원에서 정의하고 있는 대테러활동의 개념은, ‘테러관련 정보의 수집, 테러 혐의자의 관리, 테러에 이용될 수 있는 위험물질 등 테러수단의 안전관리, 시설·장비의 보호, 국제 행사의 안전 확보, 테러 위협에의 대응 및 무력진압 등 테러예방·대비와 대응에 관한 제반활동’이라고 정의하고 있다[1].

따라서 대테러 활동이란, 테러사건에 대한 정보를 수집하고 관리함에 따라서 테러의 목표가 되는 모든 개인, 국민, 시설에 대한 위협을 사전에 예방하고 대비함으로써 테러 이전상태로 복귀시키고자 하는 위기관리 활동이라고 할 수 있다.

2.2 PMSCs의 개념과 발생배경

2.2.1 PMSCs의 개념

민간군사보안업체(PMSCs: Private Military Security Companies)⁵⁾는 Military(군)와 Security(치안 or 보안)라는 용어의 합성어이다. 민간인이 주체가 되어 군, 치안/보안 관련 전문성을 지닌 전문가 집단의 구성을 의미한다. PMSCs의 개념은 ‘군의 민영화 추세

와 공공기관의 신자유주의를 지향함에 따라 민간보안(경비)업체가 전통적인 보안(경비) 업무뿐만 아니라 안보부분에 이르기까지 각종 보안활동을 군이나 경찰로부터 도급받아 수행하는 기업’을 일컫는다[3].

이러한 개념적 정의는 ‘Security’라는 용어를 대상에 따라서 해석할 때 좀 더 실질적인 의미로 이해할 수 있기 때문에 개념적 접근이 용이하다. 즉, Security를 개인이나 집단을 대상으로 해석할 때에는 ‘신변보호’, ‘보안’활동으로 해석할 수 있다면, 사회를 대상으로 했을 때에는 ‘치안’, 국가를 대상으로 했을 때에는 ‘안보’ 또는 ‘방위’라고 해석할 수 있을 것이다. 따라서 PMSCs는 그 대상에 따라서 그들의 역할과 범위를 확장하거나 축소해가면서 적절하게 그 기능을 구사할 수 있는 집단인 것이다.

2.2.2 발생배경

냉전이후 지역 간의 갈등과 테러의 발생이 날로 심화되어가자 E·O(Executive Outcome)⁶⁾와 같은 용병 기업들이 실업군인을 모집하여 국가를 대상으로 성공적인 안보서비스를 제공하면서 시작되었다. 그리고 오늘날 민간 기업들이 군을 대상으로 용역업을 활발하게 전개하면서 민간군사기업(PMCs: Private Military Companies)이라는 이름으로 알려지게 되었다. 그리고 군은 민간업체에게 위주(Outsourcing)를 맡기는 빈도와 규모가 점차 확대되어가자 군사제공 및 작전자문 업무, 군수물자 제공업무, 민간보안(경비)업무 등 크게 세 가지 형태로 분업화되기에 이르렀다[24].⁷⁾

이 업무는 위험성과 특수성 때문에 물리적·정보적 보안을 융합적으로 수행할 수 있는 사설보안(경비)업체(PSCs)가 군을 보조하기에 적합했다. 이들 기업은 나아가 걸프전(戰)과, 이라크전(戰)에 대규모적으로 참전하여 군에 필요한 부분을 공급하는 역할을 수행하면서 이른바, 민간군사 산업으로 규모가 확장되었다. 여기에서 ‘PMSCs’는 군을 대상으로 하는 모든 용

4) 정부 관계기관에서는 테러에 대응하는 국가적 차원의 조치 및 활동을 “대테러” 또는 “대테러활동”으로 표기하고, 제반 군사적 조치를 실시하는 군에서는 “대테러작전”으로 통일하여 사용하고 있다.

5) 이 기업은 1973년 미국이 징병제를 철폐하면서 탄생하였고, 주로 특수부대나 첩보기관 출신으로 구성되었는데 처음에는 중요인사 신변보호와 물자수송 등을 맡아 민간경호업체로 분류되었다. 그러다가 군을 대상으로 업무를 하고 있다는 군사적 측면이 강조되면서, 국내에서는 피터 W. 싱어의 『전쟁대행주식회사』라는 저서에 의하여 민간군사기업(Private Military Companies)로 널리 알려져 있다. 그러나 그들의 실질적인 업무를 고려하여 연구자는 PMSCs(민간군사보안업체: Private Military Security Companies)로 나타내고자 하였다.

6) 1980년대 말 남아프리카공화국의 백인정권 독재에 동원됐던 인력들이 만든 단체이다. 이들은 냉전이 종식되자, 군 인력 감축으로 인한 실업군인과 전쟁무기를 동원하여 이 기업을 창설하게 된 것이다.

7) 이 분류는 Peter W. Singer의 저서 ‘Private Warrior’에 의해서 분류된 것임.

역업을 총칭하는 PMCs(민간군사기업)와는 구분된다. 즉, 대테러활동을 포함한 치안 및 보안업무를 수행하는 민간업체를 일컫는다.

3. 테러의 현황 및 추이

3.1 해외 테러 현황 및 추이

1968년부터 2010년까지 42년 동안 전 세계적으로 총 4만 6천 2백 54건의 테러가 발생했다. 그리고 이로 인해 같은 기간 동안에 8만 7천 6백 명이 목숨을 잃었고, 19만 2천 2백 6명이 부상을 입은 것으로 나타났다. 이는 연평균 1천 101건의 테러사건으로 인해 2천 85명이 사망하고, 4천 5백 76명이 부상을 당한 것이다.⁸⁾ 1998년부터 2008년까지의 공격 대상 현황을 분석해 보면, 총 3만 1천 5백 62건의 테러사건 중 민간인에 대한 공격이 7천 1백 21건으로 22.56%를 차지했다. 그 다음으로는 경찰, 정부공무원, 사업가 순이다. 여기에서 정치와 아무런 연관성이 없는 교육 관련 시설도 공격 대상이 되고 있다는 것은, 테러가 결코 정당화될 수 없음을 증명하는 것이다. <표 1>은 1998년도부터 2008년까지 약 10년간의 테러 공격대상 유형별로 구분해 놓은 자료이다.

<표 1> 테러 공격 대상자 현황(1998~2008)

공격 대상	건수	비율 (%)	공격 대상	건수	비율 (%)
일반인/사유 재산	7,121	22.6	외교관	505	1.6
경찰	6,371	20.2	비정부기구 및 인사	276	0.87
정부시설 및 인사	5,996	19	통신시설	221	0.7
기업 및 근로자	2,372	7.52	군	186	0.59
기타	1,996	6.32	테러범	143	0.45
교통수단	1,371	4.34	공항/항공시설	141	0.44
종교인/종교 시설	1,243	3.94	여행객	106	0.34
일반시설	1,204	3.81	상하수도시설	23	0.07
교육시설	931	2.95	해상	15	0.05
미확인	783	2.48	인권단체	7	0.02
언론인	551	1.75	합계	31,562	100

<표 1>에서 본 바와 같이 일반인/사유재산이 가장 많은 공격 대상이 되고 있는 것을 알 수 있다. 이러한 결과는, 테러는 폭력을 수단으로 공포를 확산시켜 자신들의 입지를 부각시키는 것이 주된 목적이므로 무고한 민간인을 대상으로 무차별적으로 공격을 감행하는 것이 가장 효과적인 방법이라고 판단하기 때문이다. 이에 따라 상대적으로 보안대책이 미비한 기업 및 근로자, 교통수단, 종교인(시설), 일반 및 교육시설 등도 같은 차원에서 이루어지는 공격 대상이 된다.

그리고 해외기업의 근로자들을 대상으로 자행된 테러가 7.52%로 공(公)적 대상을 제외하면 두 번째로 많은 테러의 대상이 되고 있다. 특히 한국은 해외수출 의존국가기 때문에 기업 및 근로자에 대한 대테러 활동을 더욱 민감하게 모색할 필요가 있다. 해외 IT기술의 수출 및 해외유전개발 사업은 물론 현지공장 운영사례가 많아지고 있는데, 특히 중국에 진출했던 한국 기업들이 중국의 임금이 상승하면서 경쟁력을 잃어가자 인도, 베트남, 캄보디아 등 동남아시아의 국가로 이주하여 사업을 운영하는 사례가 증가하고 있다.

8) 이 논문에서 사용되는 통계 자료는 완벽한 자료가 아니다. 과거에는 통신 수단의 미비로 대내적으로 발생한 테러사건이 대외적으로 알려지지 않는 경우가 많았기 때문에 테러 통계에 포함되지 않은 경우도 많았다. 그리고 어떤 테러의 정의를 통계 자료 수집에 적용하느냐에 따라 달라지기 때문에 통계수치가 상이할 수 있다는 점도 간과할 수 없다. 이 연구에서 인용되는 통계 자료는 특별한 언급이 없는 경우 중립적인 미국 RAND연구소와 한국 국가정보원 테러정보통합센터의 자료를 기반으로 하였다.

그러나 9.11 테러 이후 알카에다 조직이 이들 국가에 잠입하여 네트워크를 형성하여 활동하고 있는 지역이라는 점을 간과해서는 안 된다.

그럼에도 불구하고, 국가적인 차원에서 해외진출기업이나 근로자를 대상으로 테러에 대한 대응활동이나 교육 및 관리가 부족한 실정이다. 이는 연쇄적으로 발생하고 있는 소말리아 선박납치 사건⁹⁾, 2004년 김선일 피랍사건, 2010년 아프가니스탄 건설사 직원피랍사건¹⁰⁾ 등이 대표적인 예라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 위험지역에 취재활동을 하는 기자들이 테러에 노출되고 있으며(2006년 용태영 특파원 피랍사건), 별도의 안전장치 없이 공격적인 선교활동을 감행하다가 2004년 기독교 목회자들이 피랍된 바가 있고, 2007년에는 아프가니스탄 선교사 피랍사건으로 이어졌으며, 위험지역 관광으로 인한 2009년 예멘 관광객 자살폭탄테러사건¹¹⁾이 발생하기도 했다. 그리고 올해 들어 아프가니스탄 지방재건팀(PRT)에 대한 로켓 공격¹²⁾이 12차례나 발생했다. 이처럼 한국인이 테러에 빈번하게 노출되는 주된 배경은 사전예방에 대한 대응활동이 부족하고 무엇보다 ‘안전 불감증’으로 보안대책 마련이 소홀했기 때문이다.

3.2 국내 테러 현황 및 추이

국내적으로 북한에 의한 테러위협은 배제할 수 없다. 북한은 남북 분단 이후 줄곧 적화통일의 야욕을 버리지 않고 대남 테러를 자행해 왔다. 이들의 특징은 국가가 주도하고 지원하는 테러리즘 형태이고, 직접적인 테러리즘의 대상이 주로 남한에 한정되어 있으며, 국제혁명 역량강화를 위하여 폭력을 해외에까지 수출

하고 있다[17]. 북한은 1968년은 1·21사태를 시작으로 최근에는 연평도 도발, 천안함 해상폭침, 농협 사이버 테러 등 갈수록 다양하고, 강도 높은 테러를 자행하고 있다.

게다가 국제테러조직인 알카에다는 한국을 두 번째로 선호하는 테러대상국이라고 계속해서 협박하고 있는 가운데, 지난 2010년 10월 21일에 개최되었던 ‘G20 정상회의’에 20여일 앞두고 국내에 잠입한 탈레반 테러조직원이 공안당국에 포착된 바가 있었다. 이는 그동안 한국의 대테러 활동이 얼마나 형식적인 것에 지나지 않았음을 보여주는 대표적인 사례라고 할 수 있다.

또한, 최근 법무부 출입국·외국인정책본부의 통계 자료에 따르면 2010년 12월 31일 기준으로 16만 명이상이 국내에 불법체류를 하고 있으며, 이 수치는 국내 전체에 체류하고 있는 외국인 전체 중에 13%가 넘는 수치이며, 아울러 북한을 탈출하여 국내로 입국하는 북한이탈자의 수도 통계청 자료에 따르면 2006년에 2천 명을 넘어섰고, 2009년에는 2천 9백 명을 넘어섰다[8]. 문제는 우리나라가 다문화 사회로 전환되면서 새로운 갈등이 생겨나고 있다는 점이다. 만약 이들이 상대적 박탈감에 시달리고, 이들에 대한 우리 국민들의 잘못된 인식과 편견에 따른 감정이 상충되면 테러로 표출될 가능성을 배제할 수 없다.

4. 대테러 활동을 위한 PMSCs 제도의 활용방안

4.1 선진국의 PMSCs 활용실태와 당위성

4.1.1 선진국의 PMSCs 활용실태

냉전 이후 국제분쟁과 내전, 테러리즘이 날로 증가하게 되자 각 국가들은 국가안보를 유지하기 위하여 ‘민간군사보안업체(PMSCs)’이라는 민간조직까지 활용하게 되었는데, 이 부분에 대해서 UN개발계획(UNDP, 1999)은, “국방이 사영화 되고 있어, 국제적인 사실 군사 기업들이 번창하고 있다”고 밝혔다[12]. 또한, EU 15개국은 2003년 창설하여 60일에서 2년까지 해외에 전개할 능력을 보유할 50,000~60,000명 규모의

9) 지난 2004년 10건에 불과했던 민간선박 피랍 사건은 2009년 217건으로 증가했다. 지난해 소말리아 해적에게 인질 몸값으로 지불한 액수만 1억5000만 달러에 달하는 것으로 추산되고 있다. 그러나 2009년 3월부터 지난해 10월까지 한국 선박 925척 중 ‘청해부대’의 호송을 받은 선박은 120척으로 13%에 불과해 큰 이득을 얻지 못하고 있다[9].

10) 2010년 12월 13일 아프가니스탄에서 국내 건설사 소속 한국인 2명 현지 무장괴한들에게 피랍됐다가 구출됨.

11) 2009년 3월 16일 예멘에서 한국인 관광객 4명이 숨지고 3명 부상, 알카에다와 연계된 무장 세력에 의한 자살폭탄테러.

12) 알카에다 최고지도자 오사마 빈 라덴의 사망 이후로는 7번째이다[18].

평화유지군 성격의 신속대응군(Rapid Reaction Force)의 보조부대로서, 민간인으로 구성되는 신속대응시설(Rapid Reaction Facility)을 구상하였는데, 미국, 영국, 프랑스, 호주에서도 이미 해외파견군을 지원하기 위해서 민간계약자를 활용하기에 이르렀으며, 캐나다와 보스니아에서도 파견된 병사들의 과중한 업무스트레스를 경감시키기 위해 약 200명으로 구성된 민간군사보안업체와 계약을 체결하였다[21].

이라크 전에서는 미 국방부가 민간군사보안업체(PMSCs)¹³⁾와 5년여(2001년~2006년) 동안 맺은 계약은 무려 3천억 달러 이상의 계약이 체결되었으며, 이라크 전 발발이후 전장에서 활동 중인 민간군사보안업체는 총 60여개사(社) 10만여 명에 이르렀다. 이들 민간군사보안업체(PMSCs)는 군과의 파트너십을 통하여 사담 후세인 추출 이후 이라크내 질서유지와 대테러 활동을 수행하기 위하여 대거 작전에 투입되었으며,¹⁴⁾ 보안업무와 관련해서는 군수물자 및 무기호송, 군 기지(Log Cap) 설치 및 외곽경비, 주요인사의 신변보호, 군 중요시설 경비, 군 정보보안 등의 임무를 수행하였다.

4.1.2 대테러 활동에서 PMSCs 제도 도입의 당위성

PMSCs는 민간조직이지만, 실제적으로는 군이나 경찰에서 다양한 실무를 경험한 대테러 전문가들을 참여시켜 그들의 전문성을 활용하기 위한 집단이므로, 기존의 전통적인 민간경비에서 한 차원 더 진보된 개념으로 볼 수 있다. 때문에 군, 경찰 조직에 대한 이해 관계적 측면에서도 유기적인 협조체제를 이끌어

낼 수 있다는 장점도 있다. 이렇듯 국가적인 차원에서 군, 경찰 인력의 대테러 활동에 대한 전문성을 그대로 유지하면서도 채용에 대한 부담도 덜 수 있어서 제2의 안보인력을 그대로 유지하는 셈이다. 또한, PMSCs 제도의 활용은 부족한 군, 경찰 인력의 한계를 보완할 수 있기 때문에 필요한 부분에 대한 인력절감을 통하여 본연의 임무에 더욱 집중할 수 있다는 측면에서도 그 존재에 대한 당위성을 강조할 수 있다.

4.2 대테러 활동을 위한 PMSCs 제도의 도입 및 활용방안

4.2.1 국내 PMSCs 제도의 도입을 위한 법적근거 마련

PMSCs의 국내활동을 위한 법적근거를 마련하기 위해서는, 경비업법에 일반법으로 두고 해외 활동을 위한 근거는 국방부 소관법으로 별도로 제정하여 군과의 파트너십을 이룰 수 있도록 해야 한다.

국내와 국외로 구분하면서 해외활동을 위한 법적근거를 마련해야 하는 이유는, 테러사건의 발생주기가 국내에서보다는 해외에서의 발생빈도가 높기 때문이다. 만일 경비업법에만 법적 근거를 마련하게 된다면 경찰의 관리감독 하에 있을 수밖에 없기 때문이다. 즉, 해외에서의 민간군사보안업에 대한 활동을 전개하게 되는 경우에는 경우에는 경찰의 관리감독이 불가능할 뿐만 아니라 군과 경찰의 사이에서 PMSCs의 역할에 혼선과 갈등이 빚어질 수 있기 때문이다.

다시 말해서, 업종에 대해서는 경비업법에 일반법으로 두어서 경찰의 관리·감독 하에 파트너십을 유지하도록 하고, 해외 부분에 대해서는 국방부 소관법으로도 법적 근거를 마련하여 해외관리·감독에 대한 부분은 국방부에서 소관하도록 하는 것이다. 그리고 해외에서 대테러 임무를 수행하게 되는 민간군사보안업체(PMSCs)에 대해서는 경비업법에서 국가중요시설의 경비를 담당하는 특수경비원처럼 충격을 소지할 수 있도록 제도화 시켜야 한다. 따라서 법적 근거는 실질적으로 양쪽 모두를 아우르는 혼합(hybrid) 형태를 취하면서 국내·외 대테러 활동을 장려하는 것이다.

13) 여기에서 보안활동에 한정된 개념의 민간군사보안업체(PMSCs)와 군의 모든 용역을 도맡고 있는 민간군사기업(PMCs)과 구분한다는 것은 쉽지 않다. 그 이유는 이 기업의 정체성은 미국의 사실보안업체이나 이들의 활동영역은 보안업은 물론, 세탁이나 식당운영, Log cap 설치, 군사제공 업무 등 군에 필요한 모든 업무를 도맡아 수행했기 때문이다. 그렇기 때문에 보안 분야에 대한 활동만을 구분해서 용어를 나타내기에는 한계가 있다. 이 논문에서는 보안업체의 정체성과 군사업무에 대한 부분을 참고하여 민간군사보안업체라고 명명하였다.

14) 이라크 인권부 통계에 의하면 2003년부터 2010. 12월 현재까지 발생한 테러만 총 116건이며, 2003년부터 2008년까지 테러로 인하여 85,000명이 사망했고, 15만명이 부상당했으며, 1만명이 실종되었다[10].

4.2.2 해외 위험지역에서 PMSCs의 대테러 활용 방안

4.2.2.1 해상테러 및 해적행위에 대한 PMSCs의 활용

최근 국토해양부는 2011년도 상반기 중 전 세계적으로 266건의 해적사건이 발생해 전년 동기 196건 대비 36%가 증가했다고 국제상공회의소 산하 국제해상국 해적신고센터(IMB PRC, International Maritime Bureau Piracy Reporting Center) 자료를 인용하여 발표했다. 그러나 다행히도 동 기간 중 소말리아 해적에 의한 공격건수가 유례없는 최고치였음에도 불구하고 이들에 의한 선박 피랍비율은 지난 상반기 27%(100회중 27척 피랍)에서 13%(163회 중 21척 피랍)로 감소한 것으로 나타났다[2]. 이는 해적대응 보안대책을 강화하였을 뿐만 아니라, 할로포인트, Xe Services LLC¹⁵⁾ 등 사설보안업체(PSCs) 무장경비원들이 각 선박을 호위하면서 해적 행동조직(Piracy Action Group)을 집중 감시하여 해적행위 성공가능성을 희박하게 하였다[9].

따라서 미국이나 영국처럼 군사적인 작전에 중심을 두는 것보다 민간군사보안업체(PMSCs)에게 각 선박을 호위할 수 있도록 제도화시킴으로써 피해를 최소화 시킬 수 있도록 해야 한다. 19세기 이후부터는 전 세계적으로 공해에서 행해지는 해적행위의 경우에는 기국주의¹⁶⁾에 적용하여 외국선박을 기소하거나 처벌하는 등 형사재판권이 인정되고 있으므로[13], PMSCs 제도의 도입과 활용은 시기상 매우 적절할 것으로 판단된다.

4.2.2.2 해외 위험지역 진출기업 및 출국자에 대한 PMSCs의 활용

갈수록 해외진출기업의 시설이나 근로자들을 대상으로 테러의 발생빈도가 증가하고 있다. 그렇기 때문에 테러위험 수준에 따라서 반드시 민간군사보안업체(PMSCs)와 같은 대테러 전문가 집단으로 부터 경호

및 보안을 유지하도록 법적으로 제도화 시킬 필요성이 있다. 즉, 해외 위험지역에 진출할 경우 보안관련 예산을 반드시 세우도록 함으로써 유관 보안업체와의 협력을 유도하는 것이다.

특히, 종교 및 언론사에서 근무하고 있는 선교사나 해외 특파원의 경우 다소 공격적인 선교활동이나 취제를 강행하는 경우가 많기 때문에, 이러한 유관 직종에 대해서는 더욱 엄격성을 제시할 필요성이 있다. 2007년 아프가니스탄에서 피랍되었던 선교사의 경우, 위험지역임에도 불구하고 어떠한 안전장치도 없이 선교활동을 강행했다가 결국 테러의 대상이 되었다. 그리고 분쟁지역에 특파된 기자들의 경우에도 정치적인 도구로 활용하기 위하여 테러의 대상으로 이용되는 경우를 종종 볼 수 있다. 그러므로 분쟁지역이나 위험 국가에 방문하는 종교나 기자 또는 그 밖의 정치인들의 경우에는 국가적 차원에서 반드시 민간군사보안업체(PMSCs)와 같은 조직을 통하여 신변에 대한 안전을 확보하도록 해야 한다. 실제로 해외에 진출한 비정부 기구들이 민간군사보안업체(PMSCs)와 같은 조직을 통하여 안전을 확보하면서 본연의 임무를 수행하고 있는 사례가 증가하고 있다.

4.2.2.3 국가 정치적 차원에서 민간군사보안업체(PMSCs)의 활용

아프가니스탄 파병과 이라크 파병 등은 국익차원에 따른 결정이었다. 그리고 2010년에는 아랍 에미리트의 원전수출에 대한 파병문제와 관련하여 논란이 많았는데, 군사력을 상업적인 수단으로 활용했다는 비난을 모면하기 어려웠다. 만약 민간군사보안업체를 활용했을 경우를 가정한다면, 민간인의 활용이 국가적인 상업적 수단으로 비하되지는 않았을 것이기 때문에 정치적인 부담에서 자유로울 수 있었을 것이다.

이라크전에서 미국의 경우에는, 전쟁에 대한 지지와 정치적인 부담을 줄이기 위해서 민간군사보안업체(PMSCs)를 적극적으로 활용했다. 미국은 이들 업체가 민간인으로 구성되었기 때문에 군과 달리 파견에 대한 부담이 없는데다가, 이들은 군 인력의 공백을 채워줄 수 있기 때문에 소규모의 군대를 파병해 전쟁을 치를 수 있었으며, 동시에 자국의 테러와 안보를 유지할 수 있다는 차원에서 명분을 내세울 수 있었기 때

15) 이라크전에서의 활동에 대한 논란 때문에 '블랙위터'에서 'Xe Services LLC'으로 상호가 변경됨.

16) 공해상의 배나 항공기 또는 그 탑승원들에 대하여 달고 있는 국가가 표시하는 나라가 관할권을 갖고 있으며, 테러 행위 및 해적 행위에 대해 조치를 취할 의무를 갖고 있다. SUA협약 6조 1항-3항 참조.

문이다.

5. 결론 및 제언

5.1 결론 및 논의

PMSCs의 활용을 위하여 첫째, 법적근거를 국내와 국외로 구분하여 각각 경찰과 군의 관리 및 감독에 대테러 활동을 수행해야 한다고 제시하였는데, 이러한 법적 근거에 대한 당위성을 갖추기 위해서는 먼저 군, 경찰 부문에서 민간부문의 파트너십을 위한 개방적인 의식전환이 요구된다. 이에 지난 6월 육군 토론회에서는 군 보급, 수송, 정보 부문에 대해서는 민간에 이양해야 한다는 점에서 논의가 진행되었고[14], 7월에는 제1야전군사령부에서는 유사시 민군 수행태세를 확립하여 계엄계획의 발전에 기여할 것이라고 하였다[19]. 이러한 논의가 전개되고 있다는 것은 민간군사보안업에 대한 제도의 도입의 당위성과 활용에 대한 부분을 제시하는데 있어서 긍정적으로 작용할 것으로 판단된다.

둘째, 향후 전문성을 갖춘 PMSCs의 활용을 위해서는 군, 경찰에서 대테러 실무 경험이 있는 전문가 집단을 중심으로 전역 후 PMSCs에 재취업을 할 수 있도록 장려해야 한다. 이는 군, 경찰의 대테러 전문성을 그대로 유지할 수 있는 유일한 방법이기 때문이다. 이를 위해서는 군, 경찰과의 상호 협력관계를 통하여 인력에 대한 인프라를 사전에 구축해놓은 상태에서 선별하여 선발하도록 해야 할 것이다. 이미 미국이나 영국의 경우에는 주로 군을 대상으로 필요한 부분에 대하여 전역한 자원을 대상으로 재취업할 수 있는 기회를 적극 장려하고 있으며 이를 위해서 많은 홍보가 이루어지고 있다. 그들은 주로 비전투분야에서 군을 지원하거나 해상에서 자국의 안전을 위한 보안 서비스를 적극적으로 수행하고 있다.

셋째, 향후 PMSCs제도가 활용되고 질적인 전문성을 추구하기 위해서는 정기적으로 대테러에 대한 교육받을 수 있도록 대테러 교육 기관을 설치해야 한다. 그리고 이 기관은 군, 경찰 산하에 교육기관을 연계하여, PMSCs의 구성원에게 신입교육 뿐만 아니라 테러리즘의 양상의 변화에 대하여 대응할 수 있도록 지속

적인 교육을 실시할 수 있도록 제도화 시켜야 할 것이다.

넷째, 위험지역 출국자에 대해서는 대테러 교육을 제도적으로 의무화 시키도록 해야 한다. 즉, 위험지역에 선교활동을 위해서 출국하는 선교사, 기자, 기업 및 해외근로자, 정치인 등이 그 대상이 될 수 있겠다. 만약 분쟁지역이나 위험지역에 출국하는 출국자의 경우에는 반드시 보안요원과 대동하여 출국할 수 있는 안전장치를 마련해야 할 것이다.

마지막으로, 대테러활동을 적합하게 수행해 낼 수 있는 민간군사보안업체(PMSCs)를 선정하기 위해서는 선발과정에서 엄격성을 두도록 해야 한다. 특히 해외에서 많은 테러가 발생하고 있으므로 그에 맞는 인적자원을 확보하고 있는지 기준을 명확히 설정해야 한다. 가령 엄격한 신원확인 절차, 언어구사 능력, 대테러 전문능력, 전직에서의 활동경력 등과 같은 내용을 참고하고, 업체들의 경력과 최고경영자의 신용을 면밀히 검토해야 한다. 이라크전에서 미국의 경우, 민간군사기업(PMCs)의 사용을 위해서 계약의 50%를 경쟁 입찰 방식이 아니라 단독 수의계약 방식을 채택함으로써 불투명한 재정사용이 이슈(issue)가 된 바가 있다. 그러므로 특수성이라는 부분을 악용하는 사례가 없도록 PMSCs에 대한 '기업평가 인증제도'를 마련함으로써, 기업에 대한 투명성과 질적인 역량을 높이도록 해야 한다.

5.2 정책적 제언 및 연구의 한계

5.2.1 정책적 제언

테러조직은 전문적인 네트워크를 형성하여 자체적으로 정보를 전문적으로 교환하고 있다. 이러한 점에서 한국도 민, 관, 군, 경간의 대테러활동을 위한 전문적인 네트워크를 형성하여 국내 환경에 적합한 테러의 위협을 평가함으로써 대응하는 새로운 패러다임을 정립해야 하며, 테러방지법을 제정함으로써 더욱 적극적으로 테러에 대응할 수 있는 환경을 마련해야 한다.

이를 위해서는 먼저 우리나라를 비롯한 각 국가 간에 테러에 대한 정보를 실시간으로 공유할 수 있는 시스템을 마련함으로써 사전예방 작용을 위한 대테러 활동을 모색해야 한다. 효과적인 운영을 위해서는 PMSCs와 같은 사적(私的) 집단을 통하여 공경비 기관

이 독자적으로 해결하기 어려운 공백을 채울 수 있도록 해야 한다. 그러나 공경비와의 파트너십이 원활히 구성된다고 하더라도, 민간집단에 대한 국가보안 유지를 위한 대비책과 행정 시스템을 마련할 수 있도록 현실적인 차원에서 적용될 수 있어야 하며, 무엇보다 제도적으로 도입이 될 수 있도록 유관 기관과 학계간의 긴밀한 토의와 논의가 전개되어야 한다. 그리고 이에 대한 전문적인 방향을 적극적으로 모색하기 위해서는 선진국의 방법을 모색할 수 있도록 연구에 대한 장려가 무엇보다 선행되어야 할 것이다.

5.2.2 연구의 한계

본 연구는 한국의 테러 활동을 사후대응에서 사전예방 중심으로 유도하고자 논의를 전개하였다. 이를 위해서 공경비의 한계를 지적하면서, 민간집단의 활용을 통한 파트너십을 주요 논점으로 하였다. 그러나 정부 차원에서 이를 활용하기 위한 구체적인 계획이나 방향 그리고 그 필요성에 대한 논의가 이루어지지 않고 있는 관계로, 이 연구는 시차적인 측면에서 앞서 있는 경향이 있다. 그러므로 이 논문에서 말하고자 하는 PMSCs 제도의 도입과 활용방안이 구체적이기 보다는 거시적인 차원에서 전개되었다는 한계가 있다. 그러므로 향후 연구에서는 정부에서의 대테러활동에 대한 정책적인 변화에 따라 이러한 제도를 협력적으로 이끌어낼 수 있는 접근방안이 요구된다.

참고문헌

- [1] 국가정보원, www.nis.go.kr/, 검색일: 2011-8-17.
- [2] 국토해양부: http://www.mltm.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?id=95068619, 검색일: 2011-08-20.
- [3] 김상진, “텔파이기법을 이용한 민간군사경비업의 도입과 발전과제”, 박사학위논문, 경기대학교 대학원, p.31, 2008.
- [4] 김선범, 안정작전, 국방대학교 교재. p. 53, 2010.
- [5] 해군뉴스: <http://www.navy.mil.kr/>, 검색일: 2011. 08. 20.
- [6] 머니투데이, “용태영 기자 피랍”, 2006-03-15, 검색일: 2011. 08. 20.
- [7] 박용현·오테곤, “리저널 거버넌스 측면에서 대테러 협력체제의 구축방안”, 법학연구, p. 815, 2005.
- [8] 법무부출입국·외국인정책본부, <http://www.hikoorea.go.kr/>, 검색일: 2008-08-10.
- [9] 시사포커스, ‘올 상반기 해적행위 266건’, <http://www.sisafocus.co.kr/news/articleView.html?idxno=49475>, 검색일: 2011. 08. 20.
- [9] 아시안 투데이, “계속되는 소말리아 해적행위”, 2011-04-21, 검색일: 2011. 08. 20.
- [10] 이성권, ‘최근 몇 년간의 이라크 테러일지’, <http://blog.naver.com/lksml/80111200332>. 검색일: 2011. 8. 23.
- [11] 이장우, “군사가능대행업체와 국가의 활용유형”, 박사학위논문, 서강대학교 대학원, p.161, 2006.
- [12] 주성수, ‘글로벌 거버넌스와 NGO’, 서울: 아르케, pp. 28-30, 2000.
- [13] 전일수·노형돈, “해적 방지를 위한 국제적 동향과 한국 관련법제의 개선방안”, 해양물류연구, 제 42호, p.76, 2004.
- [14] 중앙일보, ‘군 보급·수송·정비, 민간에 아웃소싱을’, 2011-06-09. http://article.joinsmsn.com/news/article/article.asp?total_id=5610667&cloc=olinklarticledefault.
- [15] 최진태, ‘KBS1 라디오 인터뷰’, 2011-7-25.
- [16] 최진태, “과학화 시대의 대(對)테러전 발전양상: 평시 국가 위기관리 정책방향과 과학기술 적용방안”, 서울: 육군발전협회 지상군연구소, p. 205, 2007.
- [17] 최진태, ‘대테러학원론’, 서울: 대영문화사, pp. 152-153, 2011.
- [18] 프레시안뉴스, ‘아프가니스탄 한국기지 또 피격’, 2011-07-11, 검색일: 2011. 08. 10
- [19] 한국뉴스, ‘육군1야전군, 민군작전·계엄업무 발전토의’, <http://blog.daum.net/67132000/17205734>, 2011-07-17. 검색일: 2011-08-25.
- [18] Avant, Deborah. D, ‘The Market for force: The Consequences of privatizing security’, New York: Cambridge University press, 2005.
- [19] Chesterman, Simon. & Lehnardt, Chia., ‘From

Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies', New York: Oxford University press, 2007.

[20] Cartledge, Duncan, 'Public Private Partnerships in Construction'. New York: Taylor & Francis, 2006.

[21] Defens News, June 26. 2000: 14.

[22] Kinsey, Christopher, 'Corporate soldiers and international security: the rise of private military companies', New York: Routledge Press. p. 1, 2006.

[23] Ortiz, Carlos, 'Overseas Trade in Early Modernity and the Emergence of Embryonic Private Military Companies; Private Military and Security Companies: chances, problems, pitfalls and prospects', Vserlag fur Sozia lwissens chaften: Netherlands, 2007.

[24] Peter W. Singer, 'Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry'. New York: Cornell University press, 2005.

[25] Ian Urbina, 'Saudi Arabia: Vinell and the House of Saudi', Asia Times, May 17, 2003.

[저 자 소개]



김 상 진 (Kim-Sang Jin)

2001년 2월 용인대학교
경호학과 체육학사
2003년 2월 용인대학교 경호학 석사
2008년 12월 경기대학교
경호안전학 박사

email : ksj8004@naver.com



김 종 결 (Kim-Jong Kul)

2001년 2월 용인대학교
경호학과 체육학사
2003년 2월 한국체육대학교
체육학 석사
2007년 12월 경기대학교
경호안전학 박사
2011년 현재 동국대 법학과
박사과정 재학

email : james-dean9@hanmail.net