

대규모행사의 안전운영체제에 대한 문제점과 대책*

이 인 상**

< 목 차 >

- 제1절 서 론
- 제2절 안전대책 현황
- 제3절 안전대책 문제점
- 제4절 우리나라의 안전대책 방안
- 제5절 결 론

제1장 서 론

세계적 규모의 국제행사는 스포츠 대회로서 월드컵대회와 올림픽이 대표적이며 ASEM 등 기타 국제회의를 들 수 있다. 대규모 스포츠대회와 국제회의의 성공적 개최는 국가신인도 향상 및 국가경제발전에 엄청난 파급효과를 가져다 줄 것이므로 이러한 대규모행사를 성공적으로 치르기 위해서는 경기장 건설 및 숙박·회의 시설마련 등은 Hardware적 요소와 안내·운영 등 Software적 측면의 준비 역시 중요하다 할 것이다. 그러나 스포츠맨십을 무색케 하는 관중들의 난동이나 무질서로 인한 스포츠경기에서의 불상사가 발생하거나 인적·물적 위해 요소를 제거치 못하여 테러 등의 안전사고가 단 1건이라도 발생한다면

* 본 논문은 2003년 4월 22일 제6회 경찰법학회 학술회의에서 발표된 논문을 수정보완한 것임.

** 2002년 월드컵조직위원회 안전담당관 역임, 현 서울 강남경찰서 방순대장

대규모행사의 준비와 운영이 아무리 잘 되었다 하더라도 이는 성공적이라고 할 수 없으며, 따라서 대규모행사에서의 안전확보는 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 21C의 시작에 즈음하여 한·일 공동으로 개최된 월드컵축구대회는 단일종목의 스포츠이벤트임에도 시청자수는 연인원 600억명으로 추정되어 이에 대한 세계적인 관심과 열기¹⁾는 다른 어떤 국제행사보다도 뜨겁다 할 것이다.

따라서 대규모행사에서의 효율적인 안전확보를 위한 우리나라의 안전운영체제를 고찰하고자 하며 여기에서는 『국제경기대회의 안전운영체제에 대한 연구 - 훌리건 대책을 중심으로-』란 논문²⁾에서 제기된 2002년월드컵축구대회에서의 안전운영체제의 문제점과 대책을 중심으로 살펴보고자 한다. 이 연구는 위 논문을 근간으로 하였으며 여기에 적시되지 않은 외국의 논문, 단행본, 보고서 등 참고문헌은 위 논문에서 도움을 구할 수 있을 것이다. 2002년월드컵축구대회를 성공적으로 마친 이 시점에서의 안전운영체제에 대한 연구는 올해 개최되는 대구 유니버시아드대회에서의 안전운영체제에 대해 많은 도움이 될 것으로 기대한다. 다만, 여기에서 논의하고자 하는 내용은 국가비밀로 분류, 취급하고 있는 내용들이 있어 논의의 한계가 있음을 미리 밝혀둔다.

제2장 안전대책 현황

1. 2002년월드컵대회지원법 및 대통령 훈령 제정

2002년월드컵축구대회의 안전대책에 관하여는 월드컵축구대회지원법³⁾ 제23조에서 국가는 월드컵대회의 시설보안과 선수·임원·보도진·관람자 등 개인의 안전을 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다고 하면서 안전대책기구를 설치·운영할 수 있게 하였고, 동법 시행령 제20조에서는 월드컵대회의 시설보안과 개인의 안전에 관한 지원사항을 심의하기 위하여 안전대책위원회⁴⁾를 두고, 동위원회의 실무적인 사항을 처리하기 위하여 안전대책통제본

1) 1994년 미국월드컵대회당시 320억명, 1996년 애틀란타 올림픽대회 196억명, 1998년 프랑스월드컵대회 약 400억명이 시청한 것으로 볼 때, 한·일 공동으로 개최되는 2002년월드컵축구대회의 성공적 개최는 한층 중요하다 할 것이다.

2) 연구자의 2001년 6월 연세대학교 행정대학원 석사학위 논문으로 국내에서는 다소 생소한 훌리건(Hooligan)를 다루고 있으며, 참고문헌은 주로 일반인이 쉽게 접하기 어려운, 훌리건(Hooligan)이 난동하는 영국, 독일, 네델란드 등 유럽의 경찰 및 정보기관의 보고서가 도움이 되었다.

3) 1997년 1월 문화관광부에서는 월드컵축구대회의 주무관청으로서 관계기관의 의견을 들어 월드컵축구대회의 운영을 지원하기 위하여 2002년월드컵축구대회지원법을 제정하였다.

4) 2001년 7월 3일자 인터넷연합뉴스에서는 2002년초에 관계기관의 장으로 구성되는 장관급 안전대책위원회를 구성, 본격적인 안전대책 시행에 들어갈 계획이라고 밝히고 있다.

부5)를 둔다고 하였다. 아울러 동 위원회는 국가정보원장을 위원장으로 하고, 치안·경비·테러방지 등의 업무를 수행하는 관계행정기관의 장을 위원으로 하며, 안전대책통제본부의 설치 및 운영에 관한 사항은 국가정보원장이 조직위원장 및 관계기관의 장과 협의하여 구성하도록 하였다. 안전대책통제본부는 실질적⁶⁾으로 행정자치부·법무부·외무부·경찰청 등 안전유관부처의 업무를 조정·통제⁷⁾하고 있다.

이하에서는 월드컵안전대책을 기획·조정·통제 또는 시행·집행하는 기구 내지는 기관에 대해 정리하고, 현행 법률하에서 안전대책의 책임소재를 고찰하고자 한다.

2. 안전대책 기구 운영

2002년월드컵축구대회 안전대책을 기획 또는 시행, 집행하는 기관 내지 부서로는 월드컵축구대회의 주최측인 월드컵조직위원회내 안전부, 월드컵대회지원법에 의한 안전대책통제본부, 월드컵안전대책 업무의 실질적 집행기관으로 현실적 이유에서 자체 구성, 운영하는 경찰청 월드컵기획단이 있다. 경찰청 및 지방경찰청 월드컵기획단이 월드컵대회지원법과는 무관하게⁸⁾ 2000년 1월 및 2001년 1월에 각각 발족, 운영되고 있는데 이는 현장에서 실질적인 안전대책의 대부분을 집행하는 기관으로서 현실적인 이유에서 안전대책통제본부보다 1년 1개월여 먼저 구성한 것으로 판단된다.

< 안전대책기구 발족 현황 >

시 기	내 용	비 고
1996. 12.	월드컵 조직위원회 발족	안전과 → 안전부 → 안전팀
※ 1997. 01.	월드컵대회지원법 제정	Cf 88올림픽 : 안전국 설치
2000. 01.	경찰청 월드컵기획단 구성	
2001. 01.	지방경찰청 월드컵기획단 구성	
2001. 05.	안전대책 통제본부 구성	공식적 안전대책기구
2002. 04.	지역 안전대책 통제단 구성	

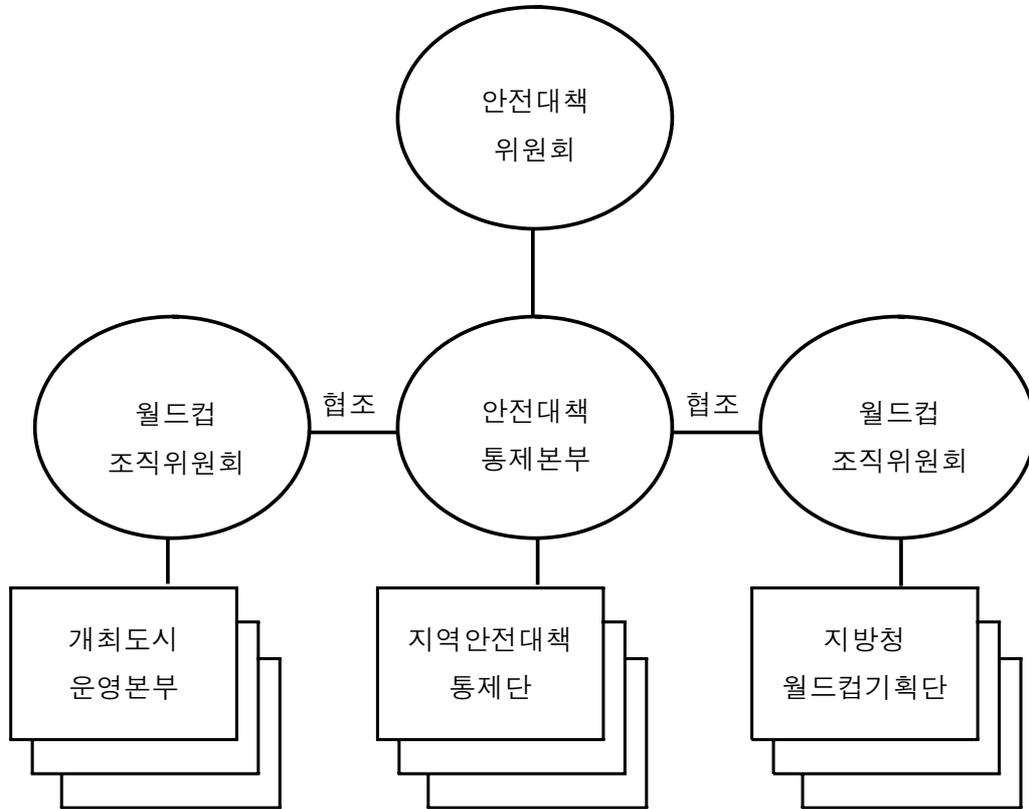
5) 2001년 4월, 국가정보원을 중심으로 외교통상부, 법무부, 국방부, 경찰청 등 정부유관기관 합동으로 구성·운영중이다.

6) 국가정보원에서는 제14회동아시아대회 및 월드컵축구대회 관련 대통령훈령(제94호)을 제정하여 현장지휘통제권을 갖도록 하였다.

7) 안전대책통제본부는 2001년 7월 3일 20여개 정부유관기관 실무국장이 참석한 가운데 안전대책실무위원회를 개최하고 동 통제본부에서 배포한 월드컵안전대책 기본계획에 따라 각 부처별 세부시행계획을 수립토록 하면서 세계각국에서 발생한 경기장 사고를 분석하여 선수단 신변보호 및 경비, 출입국관리, 테러·홀리건 대책등의 세부시행계획에 반영해 줄 것을 요청하였다.(2001. 7. 3. 인터넷연합뉴스)

8) 후술하겠지만 월드컵대회의 공식기구가 아니라는 점에서 기획예산처로부터 월드컵관련예산을 배정받지 못하는 이유가 된다.

< 안전대책 체계도 >



월드컵조직위원회 산하에는 10개 개최도시 운영본부를 두고 각 운영본부에 안전담당관을 두고 있으며, 안전대책통제본부는 2002년 4월경 10개 개최도시에 지역안전대책통제단을 두게 되며, 아울러 경찰청 또한 이미 10개 개최도시를 관할하는 지방경찰청내에 월드컵기획단을 두고 있어 이들 기관, 부서간에 긴밀한 협조체제가 절실히 요구된다. 월드컵안전대책 업무를 관장하고 준비하는 기관, 부서가 많다고 하여 반드시 올바르게 완전한 대책을 수립한다고는 보기 어렵다. 오히려 지시·명령체계가 다원화되고 의사전달의 경로가 많음으로써 안전대책의 내용이 불명확해지고 기관간 알력이 생길 소지가 많으며,⁹⁾ 그 문제점에 대해서는 후술하기로 한다.

9) 실제 월드컵축구대회의 예행연습차원에서 시행되었던 제3회대륙간축구대회의 안전대책 시행과정에서 안전대책통제본부, 지역안전대책통제단, 경찰청 및 지방경찰청 월드컵기획단 등 안전대책 지시·명령·협조기관이 많아 개최도시 및 현장책임 경찰서 간부들은 고충을 호소하기도 한다.

국가정보원, 경찰청 등 각 안전유관부처는 이전 88올림픽대회, 86아시아게임 등 대규모 국제대회를 성공적으로 개최하였던 경험과 훌리건(Hooligan) 문제가 부각되었던 1998년 프랑스월드컵, Euro2000 축구대회의 준비현황, 대처방안을 모델로 우리나라의 안전환경에 적합한 대회안전대책을 준비하고 있는 듯하다. 그러나, 사실상 훌리건(Hooligan) 리스트 등 관련정보자료는 부족한 실정이고 월드컵대회지원법에 따라 유관기관 합동으로 구성된 안전대책통제본부는 2001년 4월에 발족되어 월드컵대회 안전대책 준비기간은 그리 많지 않은 듯하다.

3. 월드컵 안전책임

월드컵대회 안전대책의 근거를 살펴보면 FIFA와 대회조직협회¹⁰⁾간에 체결한 대회협약서 및 안전관련 정부보증서¹¹⁾와 월드컵대회지원법¹²⁾ 및 대통령훈령을 들 수 있다. 다만, 대통령훈령에 월드컵안전대책에 관한 규정이 있다하더라도 이는 법규명령의 일종으로서 대내적 구속력만 갖는 것이지 대외적, 일반적 효력을 미치지 못하여 월드컵조직위원회가 체육행사의 주무부서인 문화관광부의 감독·승인을 받는다 하더라도 이를 구속하지는 못한다 할 것이다. 대회협약서에는 월드컵대회 안전책임이 대회조직협회에 있음을 분명히 하고 있지만, 월드컵대회지원법 제23조에서는 “국가는 월드컵대회의 시설보안과 ... 등 개인의 안전을 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다”고 하여 월드컵대회의 안전책임과 관련 국가의 역할규정을 두고 있다. 그러나 이 규정의 실제적 내용은 동법 제1장 제1조에 규정된 목적¹³⁾에 비추어보건대 월드컵대회지원법 제23조는 월드컵대회 안전책임이 국가에 있는 것이 아니라 월드컵조직위원회에 대하여 오히려 국가의 지원에 대한 의무 내지는 책임규정이라고 보는 것이 타당하다. 또한 국가는 국제축구연맹(FIFA)에 정부보증서¹⁴⁾를 제출한 것으로 보아 이에 대해 보증책임 내지는 지원책임을 지고 있는 것으로 보아야 하며 결국 월드컵안전대책 책임은 월드컵조직위원회에 있다고 판단된다. 물론 월드컵축구대회와 관련되는 사항이라 할지라도 대회관련 안전사고, 경기장주변 소매치기 등 범죄행위, 교통소통 문제 등은 당연히

10) 대회조직협회는 대한축구협회와 월드컵조직위원회 양자를 포괄한다.

11) 월드컵대회를 유치하고자 하는 각 국가는 대회유치 신청시 총리 및 각부 장관으로 하여금 월드컵 대회 관련 정부 보증서를 제출토록 하는 바 우리나라는 대회유치 신청당시 내무부장관이 월드컵대회 안전에 대해 보증각서를 제출하였다.

12) 제정 1997. 1. 13 법률 제 5273호

13) 월드컵대회지원법 제1조(목적)은 다음과 같다. “이법은 ... 2002년월드컵축구대회의 준비와 운영을 위하여 설립된 2002년월드컵축구대회조직위원회의 월드컵대회 개최 및 이와 관련된 사업을 지원하여 ... 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.”

14) 국제축구연맹(FIFA)은 각국 축구협회의 월드컵대회유치신청시 국가의 정부보증서 제출을 의무화하고 있다.

국가로서 지는 기본책임이다.

월드컵대회의 안전책임소재는 분명히 하여야 한다. 이는 대회기간 중 홀리건난동으로 인해 피해를 입은 선량한 관중들에 대한 손해배상책임문제와도 깊은 연관이 있으며, '98프랑스대회시 정부와 대회조직위원회간에 협약¹⁵⁾을 체결하여 경기장 내곽과 외곽을 구분하여 안전책임을 분명히 하였음에도 불구하고 홀리건 난동으로 인한 피해보상문제에 있어서 논란이 있는 듯하다. 후술할 안전예산의 문제점을 검토하기 위해서도 안전책임소재는 분명히 할 필요가 있음을 상기해 두고자 한다.

제3장 안전대책 문제점

1. 기획·조정기관의 집행기관에 대한 지휘통제

우리나라에서는 2002년월드컵안전대책에 관한 14개 유관부서의 준비팀과는 별도로 2002년월드컵축구대회지원법에 근거하여 국가정보원을 주관으로 안전대책통제본부를 발족시켜 전반적인 안전대책을 기획·조정·통제하고 경찰청월드컵기획단에서는 경기장안전경비기본계획을 수립하는 등 월드컵안전대책의 집행기능을 수행하고 있음은 전술한 바와 같다.

경찰청에서는 경기장주변 교통관리대책, 압표상 단속 등 국가의 기본적 치안업무와 경기장안전경비 및 홀리건(Hooligan) 전담부대를 발족, 운영하는 등 홀리건 대책의 80~90% 이상 담당하고 있음에도 월드컵안전대책에 대한 기본정책결정 및 조정·통제는 안전대책통제본부가 갖고 있어서 경찰청의 지시와 안전대책통제본부의 지시가 일관성을 유지하지 못할 경우 지방경찰청 및 일선경찰서 등 受命機關에서는 혼란을 빚을 가능성이 높다.¹⁶⁾

안전경비업무를 실제 현장에서 집행하는 경기장 관할 경찰서입장에서는 안전대책통제본부, 지역안전대책통제단, 경찰청 월드컵기획단, 월드컵조직위원회 안전부 등 지시 내지는 협조요구할 수 있는 기관만 해도 너무 많다. 여기에다가 현장의 특성이나 현실을 감안하지 못한 여러 기관의 지시·협조가 중복될 때에는 홀리건대책 뿐만 아니라 월드컵안전대책에

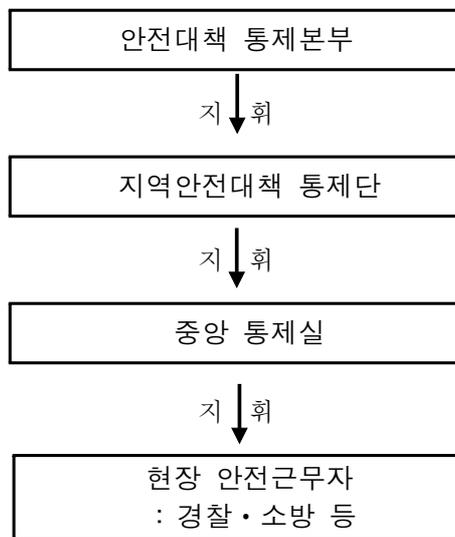
15) 프랑스 정부(내무부)와 월드컵조직위원회는 1997년 5월 21일 『1998년 월드컵축구기간중 사람과 사무의 안전에 관한 협약』을 체결하여 정부와 월드컵 조직위원회간 안전비용부담 및 역할분담 등 1998 프랑스 월드컵 안전업무 전반에 관하여 총 23개 조항으로 구체적으로 규정함.

16) 제3회 대륙간컵축구대회에서 주류판매에 대한 경찰청의 기본방침은 주류판매불허입장임을 관계기관에 통보하였으나, 대회개최 하루전날 안전대책통제본부에서 일방적으로 주류판매를 결정하여 경기장 안전경비를 직접수행하는 경찰청, 지방경찰청, 경기장관할 경찰서 등 경찰기관에서는 상하기관간에 서로 문의하는 등 혼란을 초래하기도 하였다. 또한 안전대책통제본부 파견직원이 일선경찰서 간부들을 소집, 직접 교육하는 등 지방경찰청 월드컵기획단과 마찰을 빚기도 하였다.

도 비효율적일 수 밖에 없다.

특히 게릴라식 집단행동을 하고, 경찰이 나타나면 더 흥분하고, 기물파손을 즐기는 훌리건의 특성상 경기장 내외 질서유지와 관련된 부분은 다른 부분과는 달리 종합적이고, 단일한 준비와 대응체계를 갖추어야 하므로 안전대책통제본부, 경찰청 월드컵기획단, 월드컵조직위 안전부간의 긴밀한 협조체제 및 업무분담은 물론 안전대책의 집행에 있어서 단일한 준비와 대응체계가 절실히 요구된다. 아울러 특히 경기장 주변의 안전책임과 권한을 명확히 구분할 필요성이 제기되고 있다.

< 경기장 안전 지휘 체계도 >



2. 국제협력체제 미비

2002년 월드컵대회에서는 유럽과 남미의 축구팬들을 비롯한 전세계의 축구팬들이 자국 대표팀을 응원하기 위해 몰려들 것이고, 이들 축구팬들 중에는 안전한 대회운영을 해치는 극렬 축구팬이 포함되어 있을 것이다. 따라서 이들 훌리건을 적절히 대처하기 위하여는 자국 축구팬들에 대한 정확한 정보를 가지고 있는 참가국 경찰·정보기관과의 긴밀한 협조가 요구된다. 그러나 우리나라에서는 훌리건으로 대표되는 축구장 폭력사건이 사회적으로 큰 문제가 된 적이 없었고, 유럽이나 남미의 훌리건이 우리나라와는 거리가 먼 남의 나라 일이라는 인식이 널리 퍼져 있었다.

안전대책통제본부와 경찰에서는 홀리건 관련 세미나에 참석하고 외국의 홀리건 전담 경찰기관과의 교류를 확대하고 있으나 아직까지는 그 체제가 긴밀하지 못하고 정보교류의 질적인 면에 있어서도 만족스럽지 못한 것 같다. 하지만 최근 안전대책통제본부 및 경찰청에서는 일본 경찰청과의 월드컵 안전대책에 관한 협의체를 구성하는 등 국제협력에 박차를 가하고 있으나 일본은 이미 1996년 11월부터 유럽협의회(The Council of Europe) 주관 회의에 참석하여 홀리건 관련 유럽국가와의 협력체제를 구축하고 있을 뿐만아니라 수집되는 홀리건 리스트 등 주요정보는 한국과 공유하지 않을 것임을 분명히 하였다.¹⁷⁾ 이에 우리나라의 안전기관에서도 타국의 도움만을 기대할 것이 아니라 주체적으로 국제공조협력관계를 분명히 하여야 할 것이다.

3. 홀리건에 대한 법적 제재장치 미비

홀리건 난동문제가 거의 없었던 우리나라에서는 홀리건 제재를 위한 법적 체계가 없었던 것은 당연한 것이다. 다만, 폭력, 소요행위 등 공공질서사범의 경우는 현행 형법에 의해 처벌이 가능하고, 불안감 조성, 음주소란, 인근소란, 물건 던지기 등 위험행위, 압표매매, 새치기, 총포 등 조작장난, 금연장소에서 흡연 등은 경범죄처벌법에 의한 조치가 가능하다.¹⁸⁾ 그러나 경범죄처벌법의 경우는 범칙금납부를 위한 통고처분이 가능할 뿐이고 체포·구금의 대상은 아니며 어느 경우에도 홀리건 난동을 위한 예방적 조치에는 미흡하다. 지난 '98프랑스대회나 EURO2000대회의 경우 법령의 제·개정을 비롯한 경찰의 철저한 사전대비에도 불구하고 홀리건 난동이 발생하였으나 우리의 경우 홀리건입국금지,¹⁹⁾ 홀리건 난동 우려가 있는 사람에 대한 체포 등 예방적 조치를 위한 법적 장치는 전무한 실정이다. 이하 법령에 관련한 문제는 한국의 안전운영체제 방안에서 살피기로 한다.

4. 안전예산의 부족

2002년 월드컵축구대회 안전관련 예산은 얼마인지는 명확하지 않으나 외국의 경우, '96에

17) 2001년 6월 유럽협의회(The Council of Europe)주관으로 프랑스 스트라스부르에서 개최된 홀리건관련 안전대책회의에서 독일측 참석자는 일본경찰청으로부터 홀리건 리스트 등 관련정보를 제공해 줄 것을 요청받았다고 하면서 자료 제공시 한국측과 공유할 것이냐는 물음에 대해 한국측과 공조체제는 굳건히 하되 일본경찰청이 입수한 정보자료의 공유문제는 다른 것이라고 하여 한국에 전달하지 않을 것임을 분명히 하였다.

18) 경범죄처벌법 제1조24호, 25호, 26호, 28호, 47호, 48호, 50호, 54호.

19) 출입국관리법에 의한 강제추방의 규정이 있으나 홀리건에 적용시키는 어려울 듯하고 홀리건 리스트를 제공받는다면이라도 홀리건을 강제추방시키기 위해서는 사전 해당국가와의 협의가 필요할 것 같다. 현재로서는 법적근거는 미약하고 홀리건을 강제추방시키더라도 해당국가에서 외교적으로 이의를 제기하지 않도록 협의하는 외에 다른 법적 근거는 없는 듯하다.

틀란타올림픽때는 전체대회운영예산의 3내지 4배 규모의 안전예산이 투입되었고, '98프랑스 월드컵때는 전체대회운영예산의 3배, EURO2000대회때는 전체대회 운영예산의 2배에 이르는 규모였다고 한다. 하지만 우리나라의 경우는 선진외국과 비교할 정도도 못될 것이다²⁰⁾. 다만 월드컵 안전유관기관 중 경찰청의 월드컵안전 예산을 살펴보면 2000년 1월 경찰청월드컵기획단이 발족된 이후 정부에서 배정된 예산은 전혀 없으며, 2002년 월드컵이 개최되는 해에도 예산이 조금이라도 배정될지 미지수²¹⁾이다.

2002년월드컵의 성공적인 개최를 위한 전국민의 관심과 호응을 기대하는 것은 이를 제2 경제도약의 계기로 삼고자 하는 전 국민의 공감대가 형성되어 있기 때문일 것이다. IMF극복 등 국가발전 제도약의 기회로 삼으려는 이처럼 중요한 시기에 월드컵대회를 개최하고도 홀리건 난동 등 안전사고로 인해 우리나라의 국제적 신인도에 영향을 미치게 된다면 이의 경제적 손실은 5조 8,565억원에 이를 것이다.²²⁾ 홀리건대책 등 안전대책을 위한 예산이 부족하여 안전사고가 발생한다면 이는 전형적인 소탐대실이 될 것이다. 특히 정부측에서는 월드컵축구대회는 FIFA의 수익성 사업이라는 이유로 정부예산을 전혀 배정하지 않아 안전 예산 확보가 절실한 실정이다²³⁾.

제4장 우리나라의 안전대책방안

1. 기획조정기관과 집행기관의 책임·역할한계 명확화

월드컵대회에서의 안전문제, 특히 홀리건 난동예방 등 경기장 내외 질서 유지와 관련된 부분은 다른 부분과는 달리 단일한 준비와 대응 체계를 갖추어야 할 필요가 있다. 왜냐하면 안전관련 대책 또는 정책을 기획·조정하는 기능과 이를 집행하는 기관이 다를 경우 준비 및 운영단계에서 혼선을 야기함은 이미 전술한 바와 같으며, 비상사태 발생 시 책임소재 문제가 야기되기 때문이다. 따라서 2002월드컵에서의 안전 대책관련 기획·조정 등을

20) 월드컵조직위원회에서 안전대책통제본부에 안전예산을 지원하였으며, 기획예산처에서도 안전대책통제 본부가 월드컵안전관련 공식기구이므로 안전예산을 배정한 것으로 판단되나 정확한 규모는 알 수 없다.

21) 경찰청 월드컵기획단 관계자의 끊임없는 활동으로 홀리건대책비 명목으로 4억여원 정도가 배정으로 파악되나 정확한 액수는 알수없다.

22) 1997년 한국개발연구원에서 분석한 『2002년 한·일 월드컵축구대회의 국가발전적 의의와 경제적 파급 효과』에서는 월드컵축구대회 개최로 인해 생산유발효과 7조 9,961억원, 부가가치 유발효과 3조 7,169억원의 경제적 파급효과가 있다고 분석하였는데, 홀리건 난동으로 인한 국가신인도 저하로 인해 반감될 것으로 가정한 손실금액임.

23) 기획예산처의 입장은 월드컵안전은 FIFA의 수익성사업이라는 이유로 안전책임이 FIFA 또는 월드컵조직위원회에 있다고 하며, 국가정보원은 월드컵대회지원법 제23조를 들어 국가에 안전책임이 있다고 한다.

총괄하는 기구와 집행기구에 대해 책임과 역할한계를 분명히 하여 일선 受命機關에서 발생할 수 있는 혼선을 방지하여야 한다. 기획·준비단계에서는 기획·조정기관이 관련 정책을 결정하지만 현장운영단계에서는 집행기관에서 결정된 정책을 책임지고 수행할 수 있도록 하는 역할구분이 필요하다. 그렇지 않을 경우 안전대책을 총괄하는 기획·조정기관과 일선 집행기관의 상급기관간에 서로 다른 지시가 내려질 가능성²⁴⁾이 있으며 이때 일선 집행기관에서는 어느 기준에 맞추어 준비하고 대응해야 하는지 알 수 없어 상황에 적절하고 신속하게 대응하기 어려운 경우가 발생할 우려가 있기 때문이다.

또한, 단일 기관에서 안전 관련 문제를 통합하여 운영하게 되면, 기능 분산으로 인해 중복 지출되던 대회 준비 예산을 절감할 수 있다. 원칙과 방침이 단일하게 마련됨에 따라 각 主務 부처에서도 각자의 업무 영역에 따른 사전 준비와 사후 대응에 대한 부분이 명확하게 되어 부처간 협력을 극대화할 수 있으며, 단일 기구로 안전과 관련한 사무가 이관됨에 따라 사고가 발생할 경우 신속한 대응이 가능함을 물론, 사고 원인에 대한 책임 소재를 분명히 할 수 있게 되어 준비단계에서부터 치밀하고 책임 있는 운영을 기대할 수 있게 된다.

여기에서 외국의 안전대책기구를 살펴봄으로써 우리의 그것과 비교·고찰할 수 있을 것이다.

2002년 월드컵이 한·일 공동으로 개최된 것과 마찬가지로 지난 2000년 유럽컵 축구대회도 서양 최초로 네덜란드와 벨기에가 공동 개최하였다. 네덜란드와 벨기에의 경우 BPIC²⁵⁾를 설치하여 안전과 관련한 긴밀한 정보교류체계를 구축하였다.²⁶⁾

네덜란드는 부처간 협력문제등을 협의·조정하기 위해 내무장관²⁷⁾주관으로 유관기관장·차관으로 구성된 행정조정 협의회(BRG : Administrative Steering Group)를 구성·운영하였으며, 그 산하에 내무부 주관으로 정부기획단(NPG : National Project Group Euro 2000)을 설치하여 대회의 준비, 운영을 하였다.

네덜란드의 안전활동체계는 내무장관이 중앙경찰을 지휘²⁸⁾하여 국가차원의 치안질서를 유지하고 산하에 국가안전 조정센터(NCC : National Co-ordination Center)를 운영하여 내무장관 단일체제로 구성 운영되었다.

네덜란드의 경우 특이한 점은 국가보안부²⁹⁾는 테러단체 동향, 과격한 정치단체 활동 등에 대한 정보 지원 역할을 수행하였다는 점이다(『네덜란드 안전활동체계도』 참조).

24) 경기장내 주류판매 관련문제는 전술하였으며 월드컵경기장내 반입이 금지된 PET병에 대해서도 서로 다른 지시를 하달하여 결국 관람객의 불편만 가중하였다.

25) Bi-national Police Information Center. 즉, 양국 경찰정보 센터로 공중질서와 안전의 유지를 위한 경찰 정보 수집 등에서 양국간의 긴밀한 협력을 이루어내기 위한 기구로 설치되었다.

26) 한·일간 정보교류 과정에서 일본 경찰청의 Niimi는 여러번 난처한 경우를 토론하곤 했다.

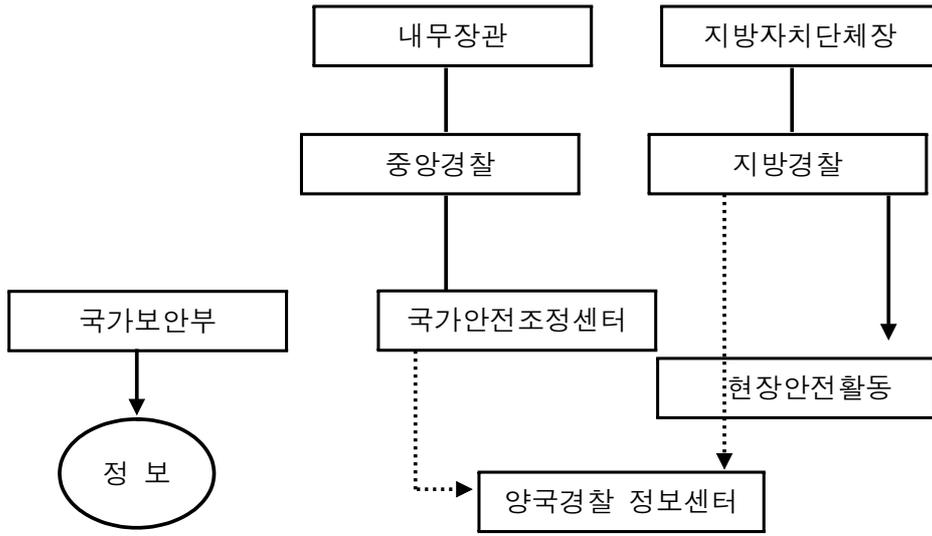
27) 네덜란드 중앙경찰은 내무장관 소속이다.

28) 실제 내무장관은 안전에 대해서 중앙경찰에 거의 위임한 것으로 파악됨.

29) 우리나라의 국가정보원에 해당하는 기관.

보기에서 안전대책은 내무부의 총괄·조정에 따라 경찰청 주관으로 유관기관이 참여하는 경찰총협의회(General National Police)를 구성, 운영하여 각 부처의 기능을 통합하고 산하의 정부위기관리센터(GCCC : Government Crisis and Co-ordination Center)를 설치하여 안전에 관한 전반적인 사항을 관장토록 하고 대회관련 안전대책을 지도·조정하였다.

< 네덜란드 안전활동 체계도 >



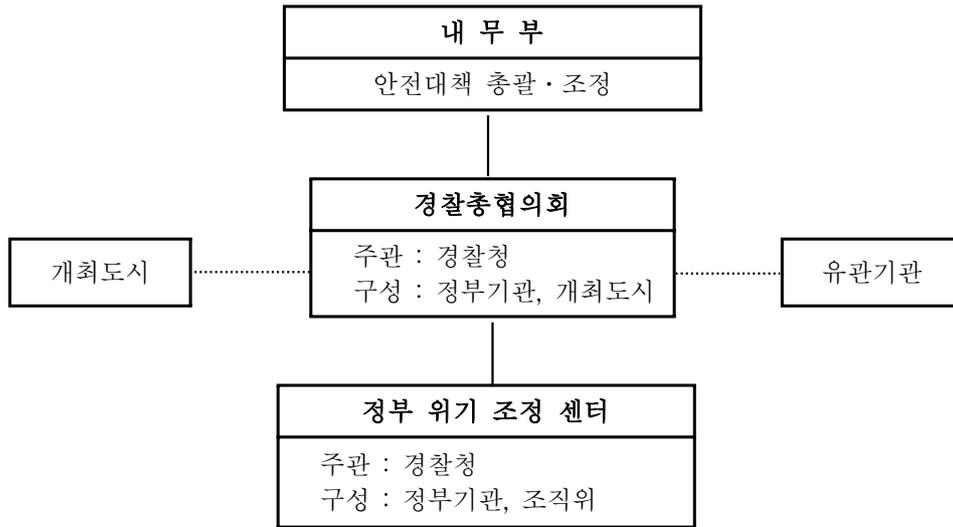
프랑스의 안전대책 체계도 집행기관(경찰)에서 안전대책을 총괄·기획·조정하는 네덜란드 또는 벨기에의 그것과 크게 다르지 않다(『벨기에의 안전대책기구 체계도』참조).

Euro2000대회 및 '98 프랑스대회에서는 경찰은 경기장 밖의 치안질서 유지 및 경기장 출입 통제 지원, 경기장내 유사시 홀리건 및 테러대응활동, 범죄행위 등에 대한 대처를 기본 임무로 하고 대회조직위는 경기장 및 관련시설 내 안전활동을 기본임무로 하여 자체 고용한 용역경비요원과 자원봉사자를 선발하여 개최도시 운영본부가 현장활동을 총괄하여 지휘토록 함으로써 경찰과 조직위간 안전역할 한계를 분명히 한 것은 특기할 만하다. 특히 '98 프랑스 대회의 경우는 조직위와 경찰 사이에서 조직위는 안전 관리를 위해 3,950만 프랑(약 94 억원)을 경찰에 지불³⁰⁾하고, 경찰은 이에 대해 책임을 지고 안전하게 월드컵을 치르겠다는 것을 내용으로 하는 '1998 월드컵 축구 기간 중 사람과 재산의 안전에 관한 협약'을 체결하였다. 이에 따라 내무부 산하 경찰청을 중심으로 안전을 위한 권한 범위 내에서 대책을 마

30) 프랑스 경찰은 월드컵경비 동원 수당이 적다는 이유로 대회조직위에서 농성을 벌이기도 하였다.

런하고 이에 대한 대응을 준비하는 등 월드컵 개최시 안전문제에 관하여 예산 집행부터 준비, 운용, 유사시 대응에 이르기까지 전담하도록 하였고, 실제에 있어서도 훌리건(Hooligan)에 대한 난동이 소수 발생하였으나 경찰의 책임 있는 준비로 이를 비교적 성공적으로 진압할 수 있었다.³¹⁾

< 벨기에 안전대책기구 체계도 >



2. 국제협력체계 구축

국제경찰협력은 궁극적으로 대회의 안전을 목표로 하며 인접 국가들과의 정보종합센터 설치 및 인적·물적 위해요소를 제거하여 사고를 사전에 예방할 수 있도록 하는 것이 중요한 문제이다. 이러한 국제경찰협력을 위해서는 우리나라는 우리가 원하는 정보의 내용과 질 등 개최국으로서 요청할 사항을 사전 검토하여야 할 것이다.

3. 훌리건(Hooligan) 관련 법령제정

가. 법령제정의 필요성

31) La Coupe de Monde de Football 1998 en France(프랑스월드컵 결과보고서).

우리가 논하는 훌리건(Hooligan)에 대한 부분에서도 난동이 일어난 후에 이에 대한 진압 과정에서 폭력 또는 공공기물파손 등에 대한 부분은 기존의 국내 법령을 적용하여 해결할 수 있다. 또한 경범죄처벌법에서 훌리건(Hooligan)의 행위와 관련한 내용을 규율하고 있기는 하다.

그러나 경기장 내외 질서를 유지하고, 훌리건(Hooligan)에 대한 효과적인 대응을 위해서는 예방적 조치로서의 검문, 압수, 구류 등의 방법을 통한 흥분된 감정을 추스리거나, 주취 상태에서 벗어나 정상적인 판단력을 갖출 때까지 신체적 구속 또는 현장에서의 격리가 필요하지만 경범죄처벌법 등으로는 예비 단계에서 불심검문이나 난동 예비를 이유로 한 신체적 구속이 불가능하다는 점이 문제가 된다.

불심검문의 경우 피검문자가 거부할 때 경찰은 검문에 대한 답변을 강요할 수 없고, 강제연행은 할 수 없으며, 임의동행만이 가능하도록 하고 있다.³²⁾ 또한 경범죄처벌법의 경우에도 구류 등을 부과할 수 있으나, 훌리건(Hooligan)이 불안감을 조성, 음주 소란, 물건을 던지는 등의 위협행위 등에 대해서는 범칙금 통고처분으로 처벌하도록 규율하고 있어, 안전 관리의 실무 운영 단계에서 현장에서의 즉시적이고 신속한 대응에 필요한 법적 근거가 없게 된다.³³⁾ 현재의 법령으로는 예방적 차원에서의 안전 관리라기 보다는 사후적인 대응이 될 수 밖에 없는 상황이다. 뿐만 아니라 훌리건 난동예방 등 2002년월드컵대회의 안전과 질서유지를 위한 경찰권행사시 인권침해 시비의 소지가 없도록 구체적인 법적 근거 마련을 위한 법령의 제·개정이 필요하다.

나. 법령 정비의 방향

우리의 법 감정상 새롭게 입법을 한다는 것이 부담스러운 것은 사실이다. 이미 3400건에 달하는 일반·특별 입법이 되어있는 상황에서 월드컵을 위한 새로운 입법이 되는 것 자체가 낭비일지도 모르기 때문이다.

그러나 현재의 우리의 입법으로는 경기장 및 그 주변에서의 난동 행위에 대하여 예방적 차원에서의 적극적 경찰 활동이 이루어질 수 없는 상황이다. 또한 훌리건(Hooligan)으로 알려진 사람들에 대한 입국 금지 등의 유럽에서 시행하고 있는 훌리건(Hooligan) 대책을 국내에 적용하고자 할 경우에도 몇몇 부분에서 법적인 문제가 걸림돌이 되는 것이 사실이다.

최선의 방법이라면, 먼저 훌리건(Hooligan) 등 경기장 안전을 위해 어떠한 대안을 적용할 것인지에 대한 대책을 수립하고, 이를 토대로 대안들 중에서 법적 지원이 요구되는 사항들

32) 경찰관집무집행법 제3조 제2항 단서 : ... 이 경우 당해인은 경찰관의 동행요구를 거절할 수 있다.; 제7항 : ... 당해인은 ... 그 의사에 반하여 답변을 강요당하지 아니한다.

33) 경범죄처벌법 제5조, 제8조.

을 내용으로 하는 대책법안을 마련하는 것이다. 신체적 구속에 관한 사항이 문제가 된다면 월드컵 기간에만 적용되는 한시법의 형태로라도 경기장 안전 운영과 관련하여 법적 지원이 필요한 부분에 대한 입법적 해결을 시도해야 한다.

만약 새로운 법안으로의 입법이 곤란하다면 기존의 법안 중에서 경기장 안전 관리에 필요한 부분에 대한 부분적인 개정 또는 새로운 조항의 삽입을 통한 입법적 불비의 해결을 모색할 수도 있을 것이다. 예를 들면, 경범죄처벌법의 벌칙 규정에서 경기장 내에서의 음주 소란, 불안감조성의 경우 범칙금통고처분을 하도록 되어있는 조항을 경범죄처벌법의 일반적인 벌칙규정(구류 등)에 의해 처벌하도록 하고, 불심검문에 대한 규정에서 예외적으로 경기장의 안전을 유지하기 위한 경우에는 ‘불심검문 또는 이를 위한 경찰관의 동행요구에 응하여야 한다’는 규정을 삽입하는 등 경기장 안전 관리를 위한 최소한의 경찰권 행사가 가능하도록 해야 할 것이다.

4. 안전홍보활동의 강화

가. 안전홍보활동의 목표

관람객 및 대회참가단의 대회 축제분위기를 고조시키고 이들에 대해 편안하고 안전한 대회임을 입증시키는데 있어서 안전홍보활동은 필수적이다. 또한 안전을 도모하는 정부당국과 경찰의 역할을 충분히 인식시켜 줄 필요가 있다.

안전홍보활동의 핵심목표는 일반인들에게 국내 및 해외 차원에서 대회준비에 대한 필요한 사항 및 경기장 관중들에게 안전과 관련된 필요한 사항을 제공하여 어떠한 행위가 용납되고 안되는지의 여부를 분명히 하여야 하는 것이다.

여기서 주의해야 할 것은 일반인들에게 어떠한 문제도 발생하지 않을 것이라는 인식을 심어주기보다는 안전에 대한 당국의 적절한 대비와 조치가 이루어지므로 우려하지 않아도 된다는 점을 강조해야 한다.

나. 목표달성 방법

안전홍보활동의 목표를 명확히 정립하는 것 못지않게 이를 달성하는 방법 또한 중요하다. 안전홍보활동의 목표달성 방법으로는 대회 또는 경기에 초점을 두고 경찰 언론담당관 배치 등 언론과의 사전 협조체제를 구축하고, 명확한 안전정책 등 안전관련 정보를 알리는데 있어 경찰 및 정부당국·개최도시·대회조직위원회·FIFA 등과 언론간에 협력을 이루어야 한다.

다. 대언론관계

홀리건 난동을 촉발내지는 증폭시키는 점화기체로서 언론의 역할은 이미 여러 곳에서 확인되고 있다. 홀리건의 난동사태를 보도하는 선정주의적³⁴⁾인 방식으로 인해 내용이 왜곡되는 경우가 있으며, 경찰의 강압적이고 부적절한 대응을 기자들이 스토리를 만들기 위해 긴장이 고조된 상황을 더욱 악화시키기도 한다.³⁵⁾ 1997년 로마에서 열린 이탈리아와 영국간의 월드컵예선전에서 발생한 홀리건 문제는 원래 사소한 몸싸움 정도였으나 이태리 경찰의 경찰봉으로 영국팬을 구타하는 등 강경한 진압장면이 언론에 의해 보도되자 홀리건 난동은 전국적으로 확산되었던 것이 좋은 예이다. 언론과의 관계에 있어서 홀리건 대응 최선책은 “무관심”이다.³⁶⁾

5. 민간 용역경비업의 활용

'98프랑스대회, EURO2000대회에서 안전자원봉사자와 자체 고용한 안전요원(Steward)으로 경기장내곽은 대회조직위원회의 책임으로 안전대책을 시행³⁷⁾하였고, 일본 역시 경기장내곽의 안전책임에 대하여는 5개의 민간용역경비업체가 컨소시엄을 구성하였으며, 일본은 10개의 민간용역경비업체가 컨소시엄을 구성하여 대회조직위원회와 계약을 체결하였다. 다만, 우리나라의 경우는 경기장 내외곽 구분없이 정부에서 안전대책을 시행하는 것으로 보인다.³⁸⁾

한편 유럽각국에서는 1990년대에 들어 경기장 질서 유지에 새로운 패러다임이 등장한다. 장내 질서유지는 경찰이 전담하는 것이 아니라 Fan Coach³⁹⁾와 질서유지요원(Steward)이

34) 스포츠서울, 2000년 7월 17일 23면. 선정적 상업주의로 무장한 대중신문들은 이제까지 홀리건 난동을 커다란 현장사진과 함께 마치 중군 리포트처럼 보도해왔다. 이같은 보도태도는 부지불식간에 홀리건들에게 전투에 참전한 병사에 준하는 정신적 정당성을 부여했으며 그들의 소영웅주의를 부추겨왔다는 것이다.

35) 1999, 영국 국립범죄정보국(NCIS)의 홀리건 보고서 “1990년대 축구 홀리거니즘에 대한 경찰대응분석”

36) 월드컵조직위원회 최창신 전사무총장은 사무총장시절 EURO2000대회를 참관하고 온 직후 한 스포츠신문과의 인터뷰에서 “홀리건들은 소영웅주의자들로서 이들은 언론에 얼굴이 나가거나 난동도중 입은 상처에 대해 영광으로 생각하는 광기 어린 집단이기 때문에 철저히 무관심으로 대응하는 것이 가장 좋은 방법”이라고 밝혔다.

37) 물론, 경기장내 공권력개입상황이 발생하면 경찰 자체의 판단으로 경찰력은 언제든지 투입이 가능하다.

38) 우리나라의 경우 월드컵안전대책의 시행주체에 대해서는 제4장 제2절에서 고찰한 바와 같이 국가는 대회조직위원회에 대해 안전대책을 지원할 의무규정을 두고 있으나 실질적으로는 대회조직위원회에 대한 안전대책 지원이 아니다.

39) Fan coach는 지속적으로 클럽 내의 지지자들과 교류하고 함께 경기를 관전하는 등 폭력사태를 예방하려고 클럽별로 고용되는 사람을 말하는데, 이러한 점에서 경기장 내에서의 질서를 유지하려는 스텐터드와 구분된다. Fan Coach는 ‘벨기에’에서 처음 시작되어 유럽전역으로 확산되고 있다.

각 클럽에 의해 고용되어 응원객을 감독하는 경향이 늘어났다. 1985년에는 경찰관의 관객에 대한 비율이 『1 : 75』였던 것이 1992년에는 『1 : 132』로 줄어들었다. 그러나 이들에게 경찰의 업무를 어느 정도 분담시킬 것인가를 결정하는 것과 이들의 강제력 행사를 어느 정도 인정하는 것인가의 문제가 아직 해결되지 않았다.

한국에서는 최근 홀리건의 활동양상은 경기장 내부나 경기장 주변이 아니라 이와는 멀리 떨어진 시내중심가에서도 나타난다는 것은 앞에서 살펴본 바와 같다. 과거 경기장 자체에만 국한되었던 홀리건 난동이 경기장과 무관한 지역에서도 발생하는 이유가 이전에는 홀리건 대부분이 남성이었고, 주로 경기장 입석을 선호하였었는데, 지금은 축구경기장 전체가 좌석으로 만들어지고, 입장권 가격이 상승 등 축구의 부르조아화에 대한 반감의 표시로 활동무대를 자연스럽게 시내중심에 위치한 술집이나 카페로 옮겨지게 되었다는 지적도 있다.

이와 함께 월드컵대회 안전대책에 있어 민간용역경비업의 활용여부와 관련하여 간과하여서는 안될 사항은 안전의 기본개념 정립이다. 안전의 개념은 경기장 질서문란 행위자에 대한 제지·진압 뿐 아니라 선수·심판 및 임원을 포함한 대다수 선량한 관람객에 대한 보호·안전관리활동까지 포함하는 것이며, 전자가 공공질서유지의 소극적 개념이라면 후자는 공공안전의 도모라는 보다 적극적 개념이 될 것이다.

이미 앞에서 살펴본 바와 같이 홀리건의 종주국이라 할 수 있는 영국의 경우에도 축구경기장에서의 공공의 안정도모라는 보다 적극적인 개념을 도입하여 건전한 가족적 분위기를 향한 축구의 보다 광범위한 개선을 반영하는 방법으로 민간 안전요원(Steward)의 고용이 증가하였다.

경기장 내부의 안전을 경찰과 민간용역 경비원이 각각 맡게 될 경우의 장점을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 경기장 내부에 제복을 착용한 경찰관이 다수 배치될 경우 홀리건 난동 등 경기장내 불법행위에 대한 물리적 견제 뿐 아니라 심리적 견제가 가능하다는 장점이 있다. 다음으로 민간 안전요원(Steward)을 이용할 경우에는 월드컵 축구대회와 관련하여 입국한 세계 각국 정상, 경기 관람을 위해 입국한 각 국 응원관람객을 고객으로 인식하여 각종 서비스를 제공할 수 있고, 제복 착용 경찰관들에게서 풍기는 딱딱한 이미지를 해소할 수 있으며, 계약을 통한 적극적 근무수행을 유도할 수 있다는 장점이 있다. 특히 축구에 대한 애정이나 지식이 없는 경찰관을 무작위로 배치하는 것 보다는 축구에 대해 더 전문적인 사람을 계약을 통해 채용하여 안전업무를 수행할 수 있다는 것이 가장 큰 장점 중의 하나라 볼 수 있다.

제3절 결론

대규모 행사를 성공적으로 개최하기 위해서는 관련 분야에 대한 세심한 배려가 필요하다. 특히 안전 운영 체계와 관련하여 더욱 신중한 고려를 해야 할 것이다. 현재 2002년 한국 월드컵조직위원회는 안전대책과 관련하여 경기장 안팎을 조직위와 경찰이 분할 관리한 프랑스 대회와는 다르게 국가정보원장을 위원장으로 하는 안전대책위원회에서 경기장 안전문제를 총괄하고 있다. 또한 안전대책위원회의 실무적인 사항을 처리하기 위하여 국가정보원과 국방부, 법무부, 경찰청 등 10개 기관으로 구성된 안전대책통제본부가 2001년 4월 발족되어 전반적인 안전대책을 수립, 시행하고 있다. 이는 아마도 지난 88년 서울 올림픽 당시의 안전대책모델을 이번 월드컵에서도 적용하려는 것으로 보여진다.

그러나 월드컵은 올림픽과는 다르다는 점을 간과해서는 안 된다. 올림픽은 그 규모가 개최도시와 그 주변 도시에 한정되지만 참가국가 및 대회참가단의 인원으로 볼 때는 월드컵의 그것보다 훨씬 많다. 그만큼 안전대책 수요가 증가하는 것이다. 월드컵의 경우 개최국내 10여개의 도시에서 분산되어 개최되고 일일 1~2개 경기가 치러지는 것으로 한정된 치안역량으로 전국적인 안전 질서유지가 가능하다는 점에서 올림픽에 대한 안전 대책과 월드컵을 위한 안전 대책 역시 다를 수밖에 없다. 특히 1988년의 올림픽대회 당시 우리나라 주변의 안전환경은 남·북한 대치상황에서 비롯된 여객기 폭파사건 등 불안한 것이었으나, 현재의 월드컵대회 안전환경은 구소련의 해체 등 이념적 갈등의 해소와 우리나라의 경제성장 등에 따른 국제적 지위의 향상과 남·북 정상회담 등 1988년의 대회안전환경과 비교해 상당히 양호하다.

법적인 부분에 있어서 역시 체계적인 준비가 필요하다. 모든 경우에 있어서 입법에 의한 문제의 해결이라는 점에 있어서는 바람직한 방향은 아닐 것이다. 그러나 외국의 경우를 살펴보면, 입법으로 문제를 해결하려고 한 것이 아니라, 문제를 해결하기 위한 과정에서 입법의 필요성이 제기되어 입법화한 것으로 생각된다.

우리의 기존입법으로 대응이 가능하다면 이에 대한 법 적용상의 문제를 사전에 준비하여 발생하는 상황에 따라 적절한 대응책을 준비하여야 한다. 그러나 기존의 법 적용에 있어 문제가 지적되는 상황에서 국민의 법 감정 등을 이유로 필요한 법적 규율을 소홀히 한다면, 법 집행의 문제가 아니라 국가간 외교 분쟁으로 이어질 수 있는 문제라는 점을 고려하여야 할 것이다.

지금부터 대규모 국제행사에 있어서의 효율적인 안전운영체제를 정립하고 발생가능한 상황을 예측하여 한 차의 오차도 허용되지 않는 안전사고에 만전을 기하여야 할 것이다.

주제어 : 안전운영체제, 국제행사, 안전대책, 2002년 월드컵

참 고 문 헌

< 단행본 >

- Garland, J. and Rowe, M. 1996 : Racism at Work: A study of professional Football.
The International Journal of Risk, Security and Crime Prevention, 1 (3)
- Hall, S. 1978: The treatment of football hooliganism in the press. In R. Inghem(ed),
Football Hooliganism : the Wider Context. (London: Interaction.)
- 경찰청, 외국의 대테러·안전활동(미국·독일·프랑스 편), 1999
- 국가개발연구원, 2002년 한·일 월드컵 축구대회의 국가발전적 의의와 경제적 파급효과,
1998. 2.
- 安藤正純十石田英恒, フーリガン 完全對策讀本, 2001. 3.

< 보고서 >

- Information package for governments of countries qualified for EURO 2000.
- La Coupe de Monde de Football 1998 en France(프랑스월드컵 결과보고서).
- NCIS, NCIS welcomes new anti-football hooliganism legislation as arrest figures for
violence rise again, 1999. 7. 3.
- 월드컵조직위원회, 안전대책 세미나참석 결과보고(영국 블랙번), 1998. 2.
- 월드컵조직위원회, 홀리건 활동 양상과 대책, 1999. 11.
- 월드컵조직위원회, 안전대책 세미나참석 결과보고(네델란드 로테르담), 2000. 5.
- 월드컵조직위원회, 안전대책 세미나참석 결과보고(벨기에 브뤼셀), 2001. 5.
- 월드컵조직위원회, 안전대책 세미나참석 결과보고(프랑스 스트라스부르), 2001. 6.

[Abstract]**Problem and Policy about the management of the massive events****Lee, In-Sang**

One of the most important facts is that international events such as Olympic, World Cup, ASEM, and etc. bring the host country for the new nation image up and impacting economics rippleeffects. In order to carry out major international events successfully, the host country must prepare thorough advance preparations such as facility managements and service operations. Not only those preparations, but also the host country must secure a sure safety countermeasure efficiently to keep away a safety accident such as audiences' violent behaviors. Here will investigate the problem of safety operating systems on last Korea Japan joined holding 2002 World Cup.

A success of major international events does not affect on very small fault or error, however, regarding the safety issues, not even 1% of errors dominates a success and failure of events. Considering Korean people's national atmosphere of rejection symptoms about being controlled and commanded, it is very important to having a well-organized safety operating systems.

Accordingly, regarding the safety operating system is very important issue to study for the future holding major events. From now on, when Korea holds a major event, we need to take a triangular position of the effective safety operating system and make an accurate estimate of occurrence possibility circumstances in order to admit of no default of safety accidents. Therefore, the beginning of twenty first century, Korea can be joined on line of advanced nation