

제17대 대통령선거후보자 경호제도에 관한 연구

The Study of Security System for Candidates for the 17th President

김 두 현*

〈목 차〉

I. 서 론	IV. 대통령선거후보자의 경호제도 분석
II. 선거의 경호환경 분석	V. 대통령선거후보자에 대한 효율적인 경호방안
III. 경호의 원칙과 테러의이론	VI. 결 론

〈요 약〉

이 논문은 제17대 대통령선거 후보자에 대한 효율적인 경호제도를 연구한 것이다. 금년에만 세계 20여개의 국가에서 대통령 선거가 실시 될 예정이다. 우리나라의 경우에도 대선이 다가 올수록 각 이해집단의 갈등이 표면화 될 것으로 예상되어 금번 대선에서는 지역주의의 부활, 반 FTA쟁점화 등의 세력간 충돌 가능성과 함께 선거 유세장에서 우발적인 공격상황발생도 우려되고 있다.

이 논문의 연구 목적은 이제 6개월 밖에 남지 않은 제17대 대통령선거에 즈음하여 대통령 선거후보자에 대한 경호제도를 연구하여 바람직한 방안을 제시하는데 있다.

그리고 연구의 범위는 대통령선거의 경호환경, 경호의 원칙과 테러의 발생원인 등 이론적 고찰, 현행 국내의 경호제도 및 분석, 대통령선거 후보자의 효율적인 경호제공방안을 문헌적 연구를 통하여 기술하였다. 따라서 바람직한 경호방안으로는 첫째, 대통령 경호실과 같은 경호전문기관에 의한 경호가 제공되어야 한다.

둘째, 현행규정에 의한 동일선상의 경호대상에 대한 통합경호가 실시되어야 한다.

셋째, 모든 대통령선거후보자에 대한 공경호를 제공하여야 한다.

넷째, 경호위해요소를 사전에 예방하기 위해서는 총력경호의 제공이 필요하다.

다섯째, 미국의 비밀경호대(Secret Service)사례 및 경제적 경호를 고려하여야 한다.

여섯째, 신변보호업체 및 무도인의 활용을 증대시켜야 한다.

주제어: 대통령선거후보자, 경호환경, 경호의 원칙, 대통령경호실법, 경찰관집무집행법

* 한국체육대학교 안전관리학과 교수, 법학박사

I. 서 론

선거의 자유는 민주정치 존립의 근거이다. 하지만 대통령선거후보자 등 주요정치인이 신변의 위협으로 선거운동조차 못하거나 정치테러에 위협을 느낀다면 민주선거는 기대할 수 없으며 국민주권은 공염불에 불과하다. 공직선거법 제34조에 의거 임기 만료 전 70일 이후 첫 번째 수요일에 실시하도록 규정되어 있는 바 제17대 대통령선거는 2007년 12월 19일에 실시하게 된다. 그런데 작년 5.31지방선거시 박근혜 전 한나라당 대표 피습 사건과 같은 대중정치인에 대한 사건은 일종의 영웅주의와 무차별 증오심리에 빠진 계획적인 범죄에 해당한다고 볼 수 있다.

일찍부터 “대선 기간 내에 정당별 대통령후보는 정부차원에서 경호를 시행해야한”는 필요성이 한신문에서 언급되면서 만약 주요 선거를 앞둔 상황에서 주요정치인에 대한 테러가 발생한다면 국가적인 혼란이 발생하고 선거결과에 미치는 영향이 매우 크다는 점을 지적된 바가 있다(동아일보, 1997.6.24).

이러한 우려는 지난 5.31일 지방선거 결과로 입증되었다. 물론 참여정부의 실정으로 인한 탓도 있겠지만 박근혜대표의 피습사건은 선거에 많은 영향을 미쳐 한나라당의 대승을 안겨주었다(김두현, 2006; 280). 이 사건의 발생으로 대선후보자 등 주요정치인에 대한 신변안전보장을 위해 한 국회의원이 민첩하게 요인경호법안등 3건을 발의하였다. 지난해 말 ‘로마인 이야기’를 완간한 일본인 저자 시오노 나나미(鹽野七生)씨가 한 신문과의 인터뷰에서 국가지도자에게 요구되는 것은 국민의 안전을 보장하는 인프라 구축이며 국민에게 가장 필요한 것은 시큐리티 즉 안전이라고 말했다. 이렇듯 국가의 원수이고 국군의 통수권자이며 행정부의 수반인 대통령을 뽑는 선거에서 그 후보자들의 안전이야말로 매우 중요하지 않을 수가 없는 것이다. 따라서 이 논문의 연구목적은 이제 6개월 밖에 남지 않은 제17대 대통령선거에 즈음하여 대통령선거후보자에 대한 경호제도를 문헌적 연구를 통하여 바람직한 경호방안을 제시하는데 있다.

그리고 이 논문의 연구범위는 대통령선거의 경호환경, 경호의 원칙과 테러의 발생원인 등 이론적 고찰, 현행 국내·외 경호제도, 국회계류중인 3건의 경호관계법 분석, 대통령 선거후보자의 효율적인 경호제공방안을 기술하고자 한다.

II. 선거의 경호환경 분석

테러문제는 일시적인 현상 혹은 자연적으로 해결되는 문제가 아니며, 인류의 역사와 함께 할 최대의 난제이며 이 시대의 과제이다. 최근 학계에서는 항공기 납치, 폭파, 요인 암살 등과 같은 전통적 테러뿐만 아니라 정보화시대에 급증하고 있는 사이버테러에 큰 관심을 가져왔으나, 9·11 테러사건 이후 테러행위는 세계 어느 곳에서도 발생할 수 있고, 대량살상을 목표로 한 무차별적 공격은 그 파괴력이 가공할만하다는 것을 다시 한번 일깨워 주었다. 또한 2004년 6월 12일 이라크 알타우히드 알지하드가 우리기업인 김선일 씨를 살해한 사건은 한국도 이제는 국제테러의 안전지대가 아니라는 교훈을 남겼고(김두현, 2005a : 5) 지금도 국제테러로부터 해외봉사자, 기업인 및 해외과거근로자에 대한 신변안전이 최악의 상황에 놓여져 있는 것이다.

다음과 같은 국·내외 환경들이 제17대 대통령선거에 맞추어 유력한 대선보좌나 유세장의 군중들을 대상으로 테러를 가할 가능성을 배제할 수 없는 것이다.

1. 국내 경호환경

1) 빈부의 격차 심화 및 사회 안전의 불안에 따른 불만 표출

우리나라는 현재 남북이 군사적으로 대치하고 있으면서 경제적으로 우리는 급속히 발전하는 경제의 혜택을 입고 있는 반면에 다른 한편으로는 계층간 빈부격차에 직면하고 있다. 경기침체가 장기화되면서 빈익빈 부익부 현상이 심화되어¹⁾ 서민층의 살림살이는 경기침체 속에서 갈수록 어려워지고 있다. 최근 보건사회연구원보고서에 의하면 2000년도에 56%였던 중간층이 2006년에는 44%로 줄어들었다. 10년 전만해도 국민의 3분의 2 이상이 “나는 중산층” 이라고 했으나 이와 같이 중간층이 무너짐으로써 빈부이념 지역의 갈등을 완충하는 안전핀이 빠진 시민사회를 의미한다.²⁾ 경제의 양극화 현상은 강력범죄와 테러의 발생원인이 되기 때문에 심각하다고 본다. 즉 빈곤은 테러의 가장 원천적인 온상으로, 가난한 사람들의 빈부격차가 가져다 준 현실과 자신들의 처지를 어쩔 수 없는 좌절감과 분노에 사로잡혀 심리적 갈등을 타고 테러가 침투할 수 있다. 2005년도 통계청이 조사한 사회안전에 대한 인식조사에서 태풍, 지진 등 자연재해, 건축물, 시설물 안전

1) 2004년도 전국 도시근로자 가운데 소득 상위 10% 그룹의 월평균 소득은 742만 3057원, 하위 10% 그룹의 소득은 82만 834원이다.

2) 동아일보, 2007. 3. 30일자 A 39면.

노약자나 어린이의 자동차 위협, 해킹 등 정보보안등에 관한 조사연구에서 전 국민의 과반수이상에 해당되는 52.6%가 사회안전이 불안하다고 보고 있다(통계청 통계조사국 홈페이지, 2006). 특히 한미자유무역협정(FTA) 협상에 대한 우리 국회의 비준과정에서 농민 및 사회단체의 집회시위, 개헌 찬반론에 대한 각 정당 및 당정간의 갈등, 대선후보자 및 정당 간의 흑색선전 등으로 인한 사회적 혼란이 야기될 수도 있다.

2) 외국인 불법체류자 및 탈북자의 사회부적응 문제

사회적으로 국내에 외국인 불법체류 근로자(약 26만 5848명)들에 의한 반한 단체로 확산될 가능성이 현실로 나타나고 있다. 이슬람근본주의를 추구하는 반미 성향단체로, 미국이 9·11테러 당시 테러단체 후보로 거론한 바 있는 자마아티 이슬람당의 한국지부가 도와틀 이슬람 코리아를 조직하여 불법체류중인 이슬람권 사람들의 세력화를 꾀한바 있다. 2000년도 부터 수도권 11개 지역에 지부를 두고 활동하다 지난 2004년 10월 핵심 조직원 5명이 당국에 적발되어 강제 추방되었다. 그리고 2000년도부터 제3국을 통하여 대량으로 탈북한 자들의 국내 입국으로³⁾ 국내에서 귀순자 및 탈북자가 2006년도 현재 6,580여명이 활동하고 있으나, 이들의 자본주의 시장원리에 의한 사회 적응에 한계를 느끼고 있는 상황에서 차후 이들이 집단화가 된다면 사회적·정치적으로 탈북자 정책에 반항하여 자생적 극단주의로 전환될 가능성을 결코 배제할 수 없을 것이다. 그리고 탈북자 및 월남 귀순자에 대한 정착 준비시설이 테러대상 목표가 될 가능성이 높다.

3) 잘못된 가치관과 정신이상자 등에 의한 잠재적 위해요소 내재

사회가 복잡해짐에 따라 잘못된 가치관, 정신이상자, 증오, 분노 등에 의한 정치테러 가능성은 상존한다. 작년 5월 20일 박근혜 전 한나라당 대표 피습사건을 되새길 필요가 있다. 그 범행동기를 살펴보면, 범인 지00은 1985년에 구속된 공갈 등 사건의 부당함과 수형생활 중 교정기관으로부터의 부당한 대우를 알린다는 명목으로 국민적 관심을 끌 수 있는 범행을 저지를 것을 계획하였으며 그 계획의 일환으로서 평소 반감을 갖고 있던 한나라당 인사중 박근혜 대표를 범행 대상으로 삼았다고 한다. 여기에는 가출소 후 어려운 경제적 여건 가운데 그 동안 머무르던 친구 집에서 쫓겨 나 갈 곳이 없어지자 차라리 교도소에 들어가 버리겠다는 자포자기적인 심정도 원인으로 작용한 것으로 보인다(이관희, 2007: 17~18). 이와 같은 내용으로 미루어 볼 때 전혀 예측할 수 없는 정신이상자들에 의한 대통령선거후보자에 대한 테러가능성은 얼마든지 발생할 가능성이 있다. 그 한 예로 장기봉(2001:78)의 연구에서 제시한 바와 같이 외국에서는 1968년 6월 6일 미 로스앤젤레

3) 국내입국 탈북자의 연도별 수는 2000년 312명, 2001년 583명, 2002년 1,139명, 2003년 1,281명, 2004년 1,894명, 2005년 1,383명이다(김재영, 2004: 1).

스 Ambassador Hotel에서 대통령후보 ‘Robert Fitzgerald Kennedy’ 상원의원 암살사건과⁴⁾ 1972년 5월 15일 미 메릴랜드주 Laurel 시 쇼핑센터 앞 유세장에서의 미국 “George Wallace” 대통령후보 및 앨라배마 주지사 암살미수 사건을 들 수 있다.⁵⁾

4) 우발적인 범죄 및 폭파협박 급증

우리나라의 2005년도 범죄발생 측면에서 보면 강력범죄는 0.9%, 폭력범죄는 0.4% 각각 감소하는 등 매년 증가하던 전체 범죄발생이 전년 대비 11.9% 감소하였으며 그 중 형법범이 1.5%, 특별법범이 19.1% 각각 감소하였다. 그러나 경찰에서 처리한 범죄자 중 총 197만 명에 대한 범죄원인을 보면 우발적 범행이 18.3%, 부주의 등 실수 14.6%, 이욕(利慾) 3.7%, 사행심 1.1%, 호기심 0.9% 등으로 우발적 범행이 가장 많은 것으로 나타나 경호환경 측면에서 보았을 때 범행에 대한 예측이 어려우므로 예방경호의 중요성이 더욱 강조되고 있다. 특히 살인의 경우 2005년 1,061건이 발생하였고 강도의 경우 총 5,170건이 발생하는 등 강력범죄가 경호인적위해요소로 크게 작용될 수 있다는 점에서 우려가 된다(경찰청, 2006; 119~207).

또한 개인총기소지 28만8천정, 화약류 취급소 1388개소가 전국에 펼쳐져 있고 더욱 심각하게 생각되는 것은 2005년도에는 불법무기 회수 총기류 7830정, 실탄등 화약류 15만2천점, 도검 5100점 등이 회수 된 바도 있고, 미국 버지니아대 한국교포 조승희 학생의 총기난사 38명이 사망하는 사건이 발생한 바가 있어 총기류의 잠재적 위협이 선거후보자의 주변에 도사리고 있다는 점이다. 특히 올해 들어서 여의도 KBS 본관, 전농동 한 백화점, 한미 FTA 협상장인 하얏트호텔, 여의도 63빌딩, 강남 주상복합 아파트 등을 폭파하겠다는 신고가 1월 3건, 2월 4건, 3월 15건, 4월 현재 8건 등 30여 건이 접수되어⁶⁾ 경찰, 군, 소방 등 경호유관기관을 긴장시키고 있다. 이와 같은 현상은 급속한 사회변화에 따른 가치관혼란 및 윤리의식 약화, 사회 양극화 현상의 심화에 따른 사회주류층에 대한 무조건적인 적개심 등이 범죄 유발요인으로 작용한 것으로 분석되어 이러한 유발요인이 테러나

4) 이 사건의 내용은 하루 전 민주당 예비선거에서 승리한 케네디 후보는 동 호텔에서 승리 연설 후, 주방 통로를 따라 사설경호원과 함께 기자회견장으로 이동하고 있었다. 요르단 출신의 범인 “서한(Sirhan Bishara)”은 통로에 기다리고 있다가 악수를 하는 척 손을 내밀며 왼손으로 머리에 2발의 권총실탄을 근접발사 하였다. 범인은 요르단 출신의 아랍인으로서 케네디 후보의 친 이스라엘 정책의 공개적인 표방에 따라 증오하게 되어 암살을 결심하였다.

5) 이 사건의 내용은 대통령선거 기간 중 Secret Service의 경호를 제공 받던 Wallace 앨라배마 주지사는 위해철폐에 의하여 연설 중 방탄연대에서 이탈하지 말 것을 경호원으로부터 조언 받았으나, 수많은 지지자가 환호하자 순간적인 감정변화로 경호원의 조언을 무시하고 단하로 내려간 후 군중 속에서 악수 등의 스킨십을 하던 중, 편집증 환자인 범인 “아더 브리머(Arthur Bremer)”로부터 4발의 총격을 받고 복부, 오른팔, 가슴 및 어깨 등에 부상을 입었다. 편집성의 정신분열증세를 보이던 범인 브리머는 월레스 민주당후보가 복부의 인종통합과 사회보장정책을 배격하고 있다고 생각하고, 암살을 시행하여 자기의 위대함을 나타내 보이려고 범행 하였다.

6) 국민일보, 2007. 4. 5일자 8면.

강력 범죄로 재발될 가능성이 높아질 수 있다.

2. 국외 경호환경

국제적으로도 해외 거주인·근로자와 해외 유학생 및 여행자 등의 증가와 한국군의 해외 평화유지 활동과 이라크에 전투부대 파병 활동 등으로 국외에서 활동하는 재외공관 시설과 인원 및 회사를 대상으로 국제테러단체로부터 테러의 위협이 급증되고 있다.

1) 군사적으로 대치하고 있는 북한의 위협

북한은 1968년 1월 21일 김신조 일당의 청와대 기습사건을 시작으로 1983년 10월 9일 미얀마 아웅산 묘소 폭파사건, 1987년 11월 29일 김현희에 의한 대한항공 858기 공중폭파사건 등이 남한을 향한 테러가 끊임없이 자행되어 왔다. 미국은 그들이 주도하는 대테러 전쟁에 있어 가장 위험한 장소는 바로 북한이라고 생각하는 바, 그 이유는 북한이 최신 미사일과 그 기술을 다른 국가의 테러리스트들에게 제공하고 있다는 것이 밝혀졌기 때문이다. 2000년 후반기 동안 북한은 주목할 만한 탄도탄 관련 장비, 부품 및 구성 물질, 전문적인 기술을 이집트, 파키스탄, 이란, 시리아 등 미국 국무부가 지정한 테러지원국 3개의 나라에 수출하였다. 또한 북한은 많은 양의 화학 및 생화학적 무기를 생산해 낼 수 있는 능력을 보유하고 있으며,⁷⁾ 화학 군수품 자원은 약 1,000톤 내지 5,000톤인 것으로 추정되고 있다(김두현, 2007 : 500~502 ; A. Oppenheimer, 2003 : 4). 최근 문제가 되고 있는 시안화나트륨(NaCN)은 청산소다, 청화소다로 불리는 이중용도의 화학물질 다량을 수입하려는 것과 북한이 플루토늄을 테러조직에 판매할 가능성 등과 같은 내용들은 우리로서는 큰 위협으로 등장하고 있다. 미국 의회조사국(CRS) 보고서에 의하면 북한은 마약, 위조지폐, 가짜담배, 의약품 등으로 5억 ~ 10억 달러에 이르는 외화벌이를 위해 광범위한 범죄활동에 연루됐다고 지적한 바 있다.⁸⁾ 최근 2.13 북핵합의 이후 평화협정 체결, 북미수교, 남북정상회담 추진 등 미묘한 사안들이 빠르게 전개되고 있어 국방, 치안 측면에서 경제적 부담과 안보 등 총체적 위기에 놓여져 있다. 따라서 한국의 전쟁억지능력이 약해지면 북한이 테러 등을 통해 공격할 의도를 갖고 있다는 가정 아래 대비해야 한다는 상황이다.⁹⁾ 그동안 북한은 대남 국가원수 암살을 다음 <표 2-1>에서와 같이 8차례에 걸쳐서 기도한 바 있다.

7) 2003년 8월 대만은 북한이 156배럴의 원료를 수송하는 것을 일시적으로 보류하였다. 미국은 이 원료들이 화학무기를 제조하는데 쓰일 수 있다고 언급하였다.

8) 동아일보, 2007. 3. 5일자, A 5면.

9) 동아일보, 2006. 11. 27일자, A 23면.

〈표 2-1〉 북한의 대남 국가원수 암살기도 사례

시대구분	사건 개요	테러형태	정치적 배경
1940년대	이승만대통령 암살미수(46. 9. 12)	권총저격(연도)	정부수립 방해
	이승만대통령 암살미수(48. 10. 18)	원격폭파(연도)	정부수립 방해
1950년대	이승만대통령 암살미수(52. 6. 25)	권총저격(부산극장)	전시 지도부 마비
1960년대	박정희대통령 암살미수(68. 1. 21)	무장공비 청와대 습격	경제발전 및 사회안정파괴
	박정희대통령 암살미수(70. 6. 22)	국립묘지 현충문 폭파기도	경제발전 및 사회안정파괴
1970년대	박정희대통령 암살미수(74. 8. 13)	경희루 석교 폭파기도	경제발전 및 사회안정파괴
	박정희대통령 암살미수(74. 8. 15)	권총저격(국립극장)	경제발전 및 사회안정파괴
1980년대	전두환대통령 암살미수(83. 10. 9)	원격폭파(아용산 묘소)	86아시안게임 및 88올림픽 방해

출처 : 장기봉(2001, 21세기 국가경호기관 모델에 관한 연구. 연세대 행정대학원 석사학위논문 78면에서 재인용)

2) 국제 테러단체로부터 위협

한국군의 이라크 해외파병과 관련하여 지금까지 이라크 내의 테러조직에 의한 테러협박 위협이 가중되고 있다. 2004년 8월 말 안사르 알 순나¹⁰⁾산하 검은 깃발(Black Banners)의 단체가 전투부대를 파병할 경우 한국군을 테러하겠다고 경고한바 있었다.

그리고 동년 10월 1일에 아이만 알 자와히리는 아랍어 위성방송 알 자지라를 통해 미국과 영국 등 이라크전쟁을 주도한 국가들 외에 한국과 일본, 호주, 프랑스, 폴란드를 거명하며 이들 국가의 이익시설들을 공격하라고 요구한바 있다. 자이툰 부대의 현재까지 파병이 연장되고 있는 상황에서 이러한 테러협박이 계속되고 있다는 점에서 심각성이 있다. 이러한 정황들은 이라크 자이툰 부대와 아프가니스탄 다산부대로 이동하는 군수물자 수송선박이나 한국과 미국을 오가는 항공기 또는 한국내의 미국공관, 해외의 한국공관 등이 테러목표가 될 가능성이 높다. 우려는 실제 사건으로 이어졌다. 2007년 2월 20일 아프가니스탄에서 한국군 다산부대 소속 윤장호 하사가 테러리스트의 폭탄테러로 전사한 바 있고, 지난 3월 22일 알카에다와 관련된 조직으로 알려진 ‘이라크 이슬람국가’ 라는 테러조직이 이라크 바그다드의 반기문 유엔사무총장의 기자회견장에 로켓포 공격을 가해 위협한 상황에 빠질 뻔했다.

3) 해외봉사자, 해외 진출교민 및 민간회사와 여행자의 테러 위협

앞에서 국내외 테러위협이 고조되고 있다고 지적한 바와 같이 해외봉사자, 해외여행객 및 교민들이 위협지역에서 테러범들로부터 상당부분이 노출되어 있어 신변보호에 큰 문제로 대두되고 있다. 2007년 7월 19일 아프가니스탄에서 배형규 목사와 신도 22명이 탈

10) 이 테러단체는 안사르 알 이슬람에서 갈라져 나온 것으로 추정되는 단체로 지금까지 2004. 2. 1. 아르빌 당사 폭탄테러로 109명의 사상자를, 네팔 근로자 12명을 살해 2004. 8. 31 살해 장면을 비디오로 공개하는 등 무자비한 테러단체이다.

레반 무장세력에 의해 납치당해 배목사가 살해되고 나머지 신도들이 협상 대상으로 인질로 잡혀있어 위협에 처하는 테러가 자행되고 있다. 특히 대선후보자가 선거 기간 중 해외를 방문했을 때 테러의 위협에 노출될 가능성도 있다. 이러한 취약요소를 제거·방지하기 위하여 국가 위기관리 차원에서 구체적인 대책을 국가위기관리지침에 반영, 현재 계획·작성되고 있으나, 이러한 문제는 시급성이 따르는 문제이므로 적극적인 자세로 조기에 시행될 수 있도록 하여야 할 것이다(김두현, 2005a: 21~25).

Ⅲ. 경호의 원칙과 테러의 이론

1. 경호의 일반원칙

좋은 예방책만이 경호대상자는 물론 경호요원의 생명을 구할 수 있다. 개인적인 의도나 불의의 사고에 의해서 야기된 장애요소이건 사사로운 부주의에서 야기된 장애요소이건 간에 관계없이 경호대상자는 모든 장애요소로부터 보호되어야만 한다. 경호로 인하여 경호대상자의 행동의 자유까지도 불필요하게 방해를 받아서는 안 된다. 경호대상자의 프라이버시는 언제나 존중되어야 하며, 모든 노력은 경호대상자를 방해하지 않도록 이루어져야 한다. 따라서 이상과 같은 이상적인 경호를 달성하기 위해서는 ①3중경호(중첩경호)의 원칙, ②두뇌경호의 원칙, ③방어경호의 원칙, ④은밀경호의 원칙 등 경호의 일반적 원칙을 지켜야 한다. 우선 3중경호(중첩경호)의 원칙이란 행사장을 중심으로 완전한 경호를 실시하기 위하여, 가장 중심부 내부를 안전지역으로 정하여 완벽한 통제를 목표로 근접경호요원을 배치시키고, 그 다음 내곽지역을 경비구역으로 정하고 부분적 통제를 위하여 근접경호요원 또는 지원요원을 근무케 하며, 끝으로 행사장의 외곽을 경계구역으로 설정하여 인적·물적·자연적 취약요소에 대한 첩보수집 및 경계를 실시하는 원칙을 말한다. 그러나 중요한 것은 3중의 의미도 있지만 3중인력 견제적인 배치와 임무에 적절한 장비 및 무기체계를 갖추어야 한다는 것이다.

그리고 두뇌경호란 경호실시 도중에 상황이 발생하였을 때 완력이나 무력으로 경호대상자의 안전을 도모하는 것보다는 사전에 치밀한 계획과 준비를 철저히 하여 위험요소를 제거하는데 경호의 중점을 두는 것을 말한다. 그래도 긴급하고 위험한 상황이 발생하였을 때는 고도의 예리하고 순간적인 판단력을 중요시한다. 바로 이러한 점에서 경호학의 이론적 뒷받침이 요구되며 학문을 중요시하는 것이며 경호의 전문성이 요구되는 것이다. 또한 방어경호란 경호대상자에게 위험한 상황이 발생하였을 경우 경호요원은 경호대상자를 우선 안전한 곳으로 대피시키는 것이 가장 바람직하며 무기사용 등의 공격적 행동

보다는 방어위주의 엄호행동이 요구되는 원칙을 말한다. 원래 경호요원의 존재 목적은 위기상황시 자기자신을 희생하여 경호대상자를 안전하게 보호하는 데 있으므로 오히려 그 위험요소를 공격적으로 제거(살해)할 때에는 주변 군중들에게 선의의 피해를 입히는 경우도 많기 때문이다. 끝으로 은밀경호란 경호요원이 은밀하고 침묵 속에서 행동하며 그의 행동반경은 언제나 경호대상자의 신변을 엄호할 수 있는 곳에 한정시키고 위기 시는 신속하게 안전한 곳으로 대피시키며 혼란 없이 다음 임무를 계속 수행한다는 자세가 몸에 배어 있어야 한다는 것이다. 경호요원은 가능한 한 경호요원 자신은 물론 자신들이 제공하는 경호가 경호대상자의 편익에 부합되도록 해야 한다(김두현, 2007a : 54-58). 따라서 잠깐 동안 경호를 보조했다고 해서 경호의 전문가로 탈바꿈하려는 자세는 자제되어야 한다. 암살자의 일회적 행위는 치명적일 수 있다. 암살은 단 한발의 총성 및 폭음으로 역사를 뒤바꾸어 놓거나 국가적 대혼란을 야기 시킨다. 모든 경호는 예방경호에 중점을 두는 것이므로 가급적 경호인원 및 기구 등 경호규모를 비공개하는 소극적 방법을 택하기도 하며 경호기만과 같은 적극적인 방법으로 암살 기도자로 하여금 경호목적 달성에 영향을 미치지 않는 방향으로 유도하기도 한다.

2. 테러의 자해심리 및 발생원인 이론

최근 정치인에 대한 위해는 범인의 자해심리에서 비롯되기도 한다. 박근혜 전 한나라당 대표 피습사건과 같은 극단적인 범죄는 각종 피해와 박해를 받아왔다는 사회 불만세력의 그릇된 가치관에서 비롯됐다는 분석이 지배적이다. 특히 대중 정치인에대한 테러는 ‘대중 인지 효과’를 극대화할 수 있는 범죄라는 점에서, 일종의 ‘영웅주의’에 빠진 계획적인 범죄라는 게 전문가들의 지적이다. 전문가들은 “사회안전망과 범죄자 교화를 위한 사회적 시스템이 온전치 못한 한국사회는 이같은 비동기 강력범죄를 양산하는 토양이 되고 있다”며 대책 마련이 시급하다고 입을 모았다.

따라서 소영웅주의 심리(내 얘기를 들어 달라)로 인하여 대통령후보자 등 정치인들이 테러를 당할 가능성이 커지는 선거시기에는 전문 경호가 시급하다고 보여지며, 그리고 연쇄 살인·성폭행범·방화범 등은 대부분 공통적으로 중요와 불만, 피해의식에 오랫동안 사로잡혀온 사람들이다. 불우한 가정환경과 범죄의 늪에서 빠져나오지 못한 이들 범죄자는 사회에 대한 극단적 중요심을 불특정 다수에 대한 공격으로 표출하는 즉, 무차별 중요심리(사회가 날 망쳤다) 등으로 인하여 국가·사회·가정에 대한 극단적인 중요심은 정치인, 연예인, 경제인 뿐 만 아니라 불특정 다수에 대한 공격행위로 나타날 가능성이 크다고 본다(김두현, 2006; 283~286). 그리고 테러의 발생원인으로 다음과 같은 몇가지 이론이 있다. 우선 상대적 박탈감이론(Relative Deprivation Theory)은 테드거(Ted Robert, Gurs)박사가 체계화한 이론으로 좌절·공격 이론(Frustration - Aggression Theory)으로

지칭되기도 한다. 이 이론은 사회적 욕구 형성도가 사회적 욕구 만족도를 훨씬 초과할 경우, 결과적으로 사회·심리적 좌절감이 형성 되고, 이것은 곧 폭력적 사태로 발전될 가능성이 높다는 주장이다.

그리고 동일시 이론은 테러리즘을 수단으로 사회혼란을 야기시켜 중국에는 권력탈취를 목적으로 하는 반란형 테러리스트의 테러행위를 일컫는다.

또한 국제정치체제 이론은 구조적 속성에서 기원하는 테러리즘을 말하는데, 민족주의의 강력한 출현, 종족을 달리하는 문명권간의 폭력이 주를 이루는데 현대적 테러리즘이 대부분 이에 속한다. 현대사회 구조이론은 무기체계의 고도화, 주권국가차원에서 발생한 테러리즘에 대한 묵인현상들이 테러리즘을 발생시킨다는 주장이다.

마지막으로 감염이론은 매스미디어가 테러리즘 행위를 확산시킨다는 이론이다(김두현, 2007 : 470 ~ 473 ; 김두현, 2004b : 34 ~ 46).

IV. 대통령선거후보자의 경호제도 분석

1. 경호관련법규의 분석

1) 대통령경호실법규

현행 대통령경호실법은 대통령에 대한 경호를 효율적으로 수행하기 위하여 대통령경호실의 조직·직무범위와 그 밖에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하며 이 법에서 사용하는 중요 용어로는 경호와 경호구역이 있다. 우선 “경호“라 함은 경호대상자의 생명과 재산을 보호하기 위하여 신체에 가하여지는 위해를 방지 또는 제거하고, 특정한 지역을 경계·순찰 및 방비하는 등의 모든 안전활동을 말한다. 그리고 “경호구역“이라 함은 대통령경호실 소속 공무원이 경호활동을 하는 구역을 말한 것으로 경호실장은 경호업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우 경호구역을 지정할 수 있다. 이 경우 경호구역의 지정은 경호목적달성을 위한 최소한의 범위로 한정되어야 한다. 또한 소속공무원은 경호목적상 불가피하다고 인정되는 상당한 이유가 있는 경우에 한하여 경호구역안에서 질서유지, 교통관리, 검문·검색, 출입통제, 위험물의 탐지 및 안전조치 등 위해방지에 필요한 안전활동을 할 수 있다. 대통령경호실의 경호대상은 ① 대통령과 그 가족, ② 대통령당선인과 그 가족, ③ 본인의 의사에 반하지 아니하는 경우에 한하여 퇴임 후 7년 이내의 전직대통령과 그의 배우자 및 자녀. 다만, 대통령이 임기만료 전에 퇴임한 경우와 재직 중 또는 퇴임 후 사망한 경우의 경호기간은 그로부터 2년으로 하되, 퇴임 후 사망

한 경우의 경호기간은 퇴임 일을 기산일로 함. ④ 대통령권한대행과 그 배우자, ⑤ 방한하는 외국의 국가원수 또는 행정수반과 그 배우자, ⑥ 그 밖에 경호실장이 경호가 필요하다고 인정하는 국내외 요인이다.

제15조에서 직무상 필요하다면 국가기관, 지방자치단체 기타 공공단체의 장에게 그 소속공무원 또는 직원의 파견, 기타 필요한 협조를 요청할 수 있다고 하여 각급 기관의 장에게 협조의무를 부여하고 있다. 경호의 주 대상이 되는 대통령의 지위는 우리 헌법 제66조에 의거 대통령은 국가원수로서의 지위와 행정부의 수반으로서의 지위 및 헌법 제74조에 따라 국군통수권자로서의 지위를 갖고 있다. 전직대통령 경호와 관련된 규정으로는 전직대통령 예우에 관한 법률 제6조 제3항에서 전직대통령과 그 유족에 대하여는 관계법령이 정하는 바에 따라 필요한 기간의 경호경비를 할 수 있다(김두현, 2005c; 58~61).

그리고 동법 시행령 제3조에 의거 전직대통령과 그의 배우자 및 자녀의 경호에는 ① 경호안전상 별도주거지 제공(별도주거지는 본인이 마련할 수 있다), ② 현거주지 및 별도주거지에 경호를 위한 인원의 배치, 필요한 경호의 담당, ③ 요청이 있는 경우 대통령 전용기 및 헬리콥터의 지원, ④ 기타 대통령경호실장이 관계기관과 협의하여 정한 사항의 조치를 포함한다. 그리고 대통령경호실의 경호구역 중 대통령집무실·대통령관저 등은 내곽구역과 외곽구역으로 나누며 대통령집무실·대통령관저 등을 제외한 각종 행사장·유숙지 등에 대한 경호구역은 행사의 성격, 경호위해요소 등을 고려하여 경호실장이 지정한다. 이 대통령경호실법시행령 시행에 관하여 필요한 사항은 경호실장이 정하도록 규정하고 있다. 또한 대통령 경호업무 수행에 있어서 관계부서의 책임을 명확히 하고 관계부서간의 협조를 원활히 함으로써 대통령 경호업무 수행에 만전을 기하기 위하여 대통령 경호안전대책위원회규정에 따라 대통령경호실장 소속하에 외교통상부, 법무부, 국방부, 국가정보원 등 14개 기관의 위원으로 구성된 대통령경호안전대책위원회를 두고 있다. 대통령경호안전대책활동에 관하여 위원회 구성원 전원과 구성원이 속하는 기관의 장이 공동으로 책임을 지며, 각 구성원은 위원회의 결정사항, 기타 안전대책활동을 위하여 부여된 임무에 관하여 상호간 최대한의 협조를 하여야 한다(김두현, 2005b; 99~100). 끝으로 대통령경호실법시행령 제14조에서는 이 영의 시행에 관하여 필요한 사항은 대통령경호실장이 정하도록 위임하고 있으며, 이에 기하여 경호업무규정 등 수십 개의 경호규정을 제정·시행하고 있다.

이 경호업무규정에 의하면 국민경호와 요인경호는 다음과 같이 실시한다.

국민경호는 대통령경호실법 제3조 제1항 제5호에 의해서 정한 방한하는 외국 국가원수 등에 대한 경호는 국민의 지위, 국제적 비중, 위협정보·첩보, 테러사태, 방문성격 등을 고려하여 경호등급을 구분하여 실시한다. 국민경호는 경호실장의 명을 받은 자가 전담경호대를 편성하여 실시하며, 전담경호대장은 동원되는 경호부서 및 경호유관부서를

지휘·통제한다. 그리고 요인경호는 경호실장이 대통령경호실법 제 3조 제1항 제6호에서 규정한 국내외 요인 경호대상자 선정 시 ① 국내요인(국가안보, 국익 및 경호위해정보 등), ② 국외요인(지위, 국가비중 및 경호위해정보 등)을 고려하여 선정한다. 이때 요인경호는 경호환경과 위해요소 등을 고려하여 편성하되 필요한 경우 국민경호에 준하여 전담 경호대를 편성하여 운영할 수 있다. 그리고 대통령후보자의 요청이 있거나 특히 경호의 필요성이 있는 경우에 경호실장의 판단에 의하여 대통령후보자에 대한 경호를 실시할 수 있다.

2) 경찰관직무집행법규

경찰관직무집행법은 “국민의 자유와 권리의 보호 및 사회공공의 질서유지를 위한 경찰관의 직무수행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 동법에 규정된 경찰관의 직권은 그 직무수행에 필요한 최소한도 내에서 행사되어야 하며 이를 남용하여서는 아니 된다.” 라고 규정하고 있다. 경찰관의 직무의 범위는 ① 범죄의 예방·진압 및 수사, ② 경비·요인경호 및 대간첩작전수행, ③ 치안정보의 수집·작성 및 배포, ④ 교통의 단속과 위해의 방지, ⑤ 기타 공공의 안녕과 질서유지를 행한다(김두현, 2005c; 61).

그리고 경호규칙은 경호경비에 관하여 필요한 사항을 규정한 것으로 경호대상을 국무총리, 국회의장, 대법원장, 헌법재판소장, 7년이 지난 전직대통령 등으로 정하고 행사 경호의 유형, 경호의 종류, 기능별 임무, 경호계획, 경호경찰관의 임무, 안전대책, 행사장 경호, 연도경호, 숙소경호, 교통관리, 경호보안 등에 대하여 경찰청장이 훈령으로 규정하고 있다. 다만 그 부칙에서 대통령경호실지침과 경호규칙이 상이할 경우는 대통령경호실지침이 우선한다고 규정하고 있다(김두현, 2005c; 78).

3) 국회법규

국회법 제143조에 의거 회기 중 국회의 질서를 유지하기 위하여 의장은 국회안에서 경호권을 행한다. 이와 같은 국회의 경호를 위하여 국회에 경위를 두고, 의장은 국회의 경호를 위하여 필요한 때에는 국회운영위원회의 동의를 얻어 일정한 기간을 정하여 정부에 대하여 필요한 국가경찰공무원의 파견을 요구할 수 있다. 여기에서 경위와 파견된 국가경찰공무원은 의장의 지휘를 받아 경위는 회의장건물 안에서, 국가경찰공무원은 회의장건물 밖에서 경호한다. 동법 제150조에 의거 국회 안에 현행범인이 있을 때에는 경위 또는 국가경찰공무원은 이를 체포한 후 의장의 지시를 받아야 한다. 다만, 의원은 회의장 안에 있어서는 의장의 명령 없이 이를 체포할 수 없다(법제처, 2007. 529-6). 국회의 질서유지와 경호를 위해서 국회경위, 방호원, 경찰공무원, 전투경찰 등 총 400여 명이 근무하고 있는 것으로 추정된다. 현재 우리나라 국회에는 한나라당, 열린우리당, 중도개혁통합

신당추진모임 등 3개의 교섭단체가 되어 있다.

4) 법원조직법규

법원조직법 제55조의 2의 규정에 따라 법정의 존엄과 질서유지 및 법원청사의 방호를 위하여 대법원과 각급 법원에 법원경비관리대를 두며, 그 설치와 조직 및 분장사무에 관한 사항은 대법원규칙으로 정한다. 이 관리대의 대원은 법원청사 내에 있는 사람이 ① 다른 사람의 생명·신체·재산 등에 위해를 가하거나 가하려고 하는 때, ② 법정의 존엄과 질서를 해치는 행위를 하거나 하려고 하는 때, ③ 법관 또는 법원직원의 정당한 업무를 방해하거나 방해하려고 하는 때, ④ 그 밖에 법원청사 내에서 질서를 문란하게 하는 행위를 하거나 하려고 하는 때에는 이를 제지하기 위하여 신체적인 유형력을 행사하거나 경비봉·가스분사기 등 보안장비를 사용할 수 있다. 이 경우 유형력의 행사 등은 필요한 최소한도에 그쳐야 한다. 그리고 법원경비대의 대원은 흥기 그 밖의 위험한 물건 또는 법원청사 내의 질서유지에 방해되는 물건의 소지여부를 확인하기 위하여 법원청사 출입자를 검색할 수 있다. 이와 같은 조치를 취함에 있어서는 사전에 그 행위자에게 이를 경고하여야 한다. 다만, 긴급한 상황으로 경고를 할 만한 시간적인 여유가 없는 경우에는 그러하지 아니하다(법제처, 2007. 16). 이 법원경비관리대는 대법원과 그 소속기관 및 각급 법원에 설치한다. 이 관리대의 대원은 각급 기관의 장이 지정하는 법원직원, 법원경위, 청원경찰, 방호원, 공익근무요원 등 800여명으로 구성 운용되고 있다.

2. 의원입법의 경호관계법 제·개정안 검토

1) 한나라당 김정훈의원의 요인경호법안

(1) 법안 내용

국제적인 테러의 급증과 사회경제적인 문제에 따른 정치지도자 등 사회주요인사에 대한 테러 가능성이 증대하고, 테러수법이 날로 흉포화·지능화 하는 현실에 비추어 정당 대표자, 대통령선거후보자 등 국가 주요 요인이 보다 체계적인 경호를 받을 필요성이 제기하고 있고, 현행 「경찰관직무집행법」 제2조제2호는 요인경호를 경찰의 직무로 규정하고 있고, 이와 관련된 구체적인 사항은 경찰청훈령인 경호규칙에 의해 운영되고 있다. 경찰청훈령은 경찰청 내부에서 운용되는 지침으로서 책임의 소재가 불분명하고 훈령에 대한 해석이 경찰청장에 의해 자의적으로 이루어질 가능성이 있다고 지적하면서 잠재적인 대선후보자 등 국가요인을 일정기간 동안 테러로부터 보호할 수 있도록 법률을 제정하려는 것이라고 주장하고 있다. 이 법안의 주요내용으로는 ① 경호대상자를 「경찰관직무집행법」 제2조제2호의 요인 중 「대통령경호실법」 제3조제1항 각 호의 대상자를 제외한

자로 하고, 이를 다시 국내경호대상자 및 국외경호대상자로 구분함(안 제3조 및 제4조), ② 3부요인, 헌법재판소장, 대통령선거후보자 및 주요 정당의 전당대회에서 대통령선거 후보자로 선출된 자를 국내경호대상자로 지정함(안 제3조제1항제1호 및 제2호), ③ 정당의 요청이 있는 주요 정당대표자 등 중요 정치인의 경우, 테러·납치 등 위해가능성이 있는 경우 경찰에서 경호를 실시할 수 있도록 함(안 제3조제1항제3호) ④ 경호활동을 실시하는 구역을 경호구역으로 하고, 경호구역 안에서 안전활동의 근거를 명시(안 제5조) ⑤ 경찰청장은 경호업무상 필요한 경우 국가기관·지방자치단체 기타 공공단체의 장에게 필요한 협조를 요청할 수 있도록 함(안 제7조제1항) ⑥ 경호업무와 관련, 비밀엄수 및 직권남용 금지를 명문화하고 위반자에 대한 벌칙을 규정함(안 제8조·제9조 및 제11조) ⑦ 기타 경호업무 수행과 관련하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 함(안 제10조) 등이다.

(2) 요인경호법 제정의 문제점

첫째, 법률 형식상의 문제가 발생될 수 있다. 새로운 법률 제정은 법령상호간 모순이나 충돌가능성이 없어야 하며, 개개법률은 내용적으로나 형식적으로 중복되거나 모순되지 않아야 함이 원칙이다. 발의된 요인경호법안은 대통령경호실법과 내용과 형식에 있어서도 대부분 동일하고 경호대상에 있어 경호실법과 충돌되고 있으며, “국가대테러활동지침(대통령훈령)”에 의거 국제회의 안전관리를 담당하고 있는 국가정보원과도 임무상 혼란이 발생한다.

둘째, 법률제정의 필요성에 대한 의문점이 있다. 현행 경찰의 일반작용으로 경찰관직무집행법에 명시된 “불심검문, 보호조치, 위협발생 방지, 범죄의 예방과 제지, 위협방지를 위한 출입, 무기와 장구의 사용” 등 경호활동과 관련된 제반 법률 조항이 마련되어 있다. 동 법률에 근거하여 지금까지 대통령선거후보자와 국회의장·국무총리 등에 대한 경호활동을 실시하였으며, 경호대상 만을 경찰청규칙으로 정하고 있다. 따라서 새로운 법률 제정보다는 현행 경찰관직무집행법 및 동법시행령의 개정 또는 경호실법 일부 개정만으로도 입법 목적의 달성이 가능하다고 판단된다.

국민의 기본권을 제한하는 새로운 법률 제정을 최소화할 필요성이 있다.

셋째, 국민 경호대상의 명확한 구분 곤란하다. 방한하는 국민에 대한 경호제공은 외교적 관계 및 방문성격, 위해 가능성, 상호주의, 국익 등을 고려하여 경호등급을 마련하는 것이 국제적 관례이다. 그동안 국익차원을 고려하여 외교부와 협조하여 왕족, 미 부통령, 미 국무장관, 주요국가 총리급 인사 등은 경호실에서 경호를 제공해 오고 있다. 미국의 대통령경호업무를 담당하고 있는 기관인 비밀경호대의 경우도 경호대상을 확일적으로 정하지 않고 탄력적으로 운영하고 있다.

넷째, 법률실행 가능성의 어려운 점이 있다. 대통령선거후보자·미국 부통령·주요 국가의 총리·왕족 등에 대한 완벽한 경호제공을 위해서는 다양한 경호유관과의 협조와 지원이 필수적이다. 즉, 국가정보원, 군(기무사·공군), 법무부, 정보통신부, 외교통상부, 소방방재청, 외국경호기관 등 다양한 경호유관기관과의 협조 및 지원이 요구된다 할 것이다. 또한 효율적인 경호임무 수행을 위해서 방탄차량, 첨단 경호장비 등을 새로 도입해야 하기 때문에 예산 낭비요인이 발생할 수 있다. 경호업무의 전문성, 협조채널, 경호장비(방탄차량, 헬기, 통신장비 등) 및 의전측면의 예우 등을 고려하여 경호담당 기관을 지정하고 있다.

끝으로 경찰조직의 분권화에 따른 경호협조가 취약 할 수 있다. 향후 경찰의 분권화 과정에서 각 지방경찰청에서 수행하고 있는 경호경비 직무가 경찰력 동원 및 비용부담, 지방자치단체장의 정치적 성향 등의 이유로 자칫 소홀히 다루어질 가능성이 있으므로 요인경호법을 제정한다 하더라도 경호협조의 문제가 발생할 소지가 있다(이상원 외 1, 2005: 686).

따라서 군, 소방 등 14개 다양한 기관과의 경호체제를 규정한 현행 대통령경호실법의 내용이 바람직하다.

2) 열린우리당 강성증의원의 대통령경호실법 개정안

(1) 법안 내용

국제적으로 테러가 증가하고 국가 주요인사에 대한 위협의 우려가 증대되고 있어 대통령선거후보자, 국무총리 등에 대한 체계적이고 전문적인 경호의 필요성이 제기되고 있다면서, 대통령경호실의 경호대상을 대통령선거후보자, 국무총리 등으로 확대하고 국가 주요인사에 대한 경호를 대통령경호실로 일원화함으로써 경호의 전문성, 효율성 제고와 함께 국가 주요인사의 자유로운 정치활동 등을 보장하여 국가의 안정적인 발전을 기하고자 한다고 주장하고 있다. 이 법안의 주요내용은 ① 국회의장 또는 국회 교섭단체대표의원의 요청으로 대통령선거후보자에 대한 경호를 선거일 전 120일간 제공할 수 있는 근거를 마련함(안 제3조제4호의2 신설), ② 국가 주요인사에 대한 경호의 전문성과 효율성을 제고하고 경호기관을 일원화하기 위하여 현행 경찰청 훈령에 근거하여 경찰에서 담당하고 있는 국무총리에 대한 경호를 대통령경호실에서 담당하도록 함(안 제3조제4호의3 신설) 등이다.

(2) 대통령경호실법 개정의 문제점

국무총리를 경호대상으로 포함하는 것은 바람직하지 않다. 국무총리의 경호대상은 경찰이 현재와 같이 시행되어야 한다. 왜냐하면 대통령중심제 국가체제 하에서 국무총리의

법적 지위는 다른 국가의 수상과는 그 지위가 다를 뿐만 아니라 사실상 국정운영에 관하여 대통령의 명을 받아서 각부 장관을 지휘 감독하도록 되어 있기 때문이다. 그리고 국무총리가 대통령의 궐위사태가 발생되어 대통령의 권한대행에 대한 경호는 현행 대통령경호실법 제3조 제1항 제4호에 규정되어 있을 뿐 만 아니라 같은 동격인 국회의장, 대법원장에 대한 경호를 경찰에서 담당하고 있으므로 대통령경호실에서 국무총리에 대한 경호 대상으로 포함하는 것은 바람직하지 않다고 본다. 대통령경호실은 대통령과 관련된 경호대상자 즉 대통령선거후보자, 대통령당선확정 된 자, 대통령, 전직대통령에 국한하여 완벽한 경호서비스를 제공할 수 있도록 해야 한다. 따라서 국무총리를 대통령경호실의 경호대상으로 포함시키고자 할 경우에는 자칫 정치적 중립성 문제로 확대 인식 될 가능성이 있다. 과거 대통령경호실은 정치적 중립성이 보장된 국가기관이라는 대외신뢰의 부족과 대통령후보자에 대한 경호는 마치 현 대통령에 대한 불경으로 여기는 경향과 후보자에 대한 위해요소 정도가 크다고 생각되지 않았기 때문에 대통령후보자에 대한 경호를 실시하지 않았다. 경호업무는 단순한 “신변안전보장” 뿐만 아니라 사생활과 선거캠프의 비밀보호 기능까지 함께 수행하고 있음을 고려할 때 여·야당 후보자가 우려할 수 있는 선거 전략의 유출 등의 문제점이 없도록 하여야 하며 선거운동을 하면서 대중에 노출된 대통령후보자에게 양질의 경호서비스를 제공하여 자유로운 정치활동을 보장하고 궁극적으로 국가혼란을 방지하기 위한 제도적인 정비가 필요한 시점이다.¹¹⁾

3) 열린우리당 김동철의원의 경찰경호에관한법률 제정안

(1) 법안 내용

대통령 및 중요인사 경호의 권한과 책임을 명확히 하고, 경찰경호업무의 원활한 수행을 도모하기 위한 「경찰경호에 관한 법률」 제정안이 2007년 4월 2일에 발의되었다. 이 법안은 국내외적으로 테러 및 국가 주요인사에 대한 위협의 우려가 증대되고 있고, 대통령선거후보자, 국무총리 등 국가요인에 대한 체계적인 경호의 필요성이 있다면서 다음과 같은 내용으로 구성되어 있다.

① 경찰경호대상자는 국회의장·대법원장·국무총리·헌법재판소장, 대통령선거 후보(전당대회 선출 후보 및 예비후보자 포함)로 등록된 자, 정당의 대표자 및 위해가 우려되는 중요 정치인으로서 정당 또는 본인의 요청이 있는 자, 대한민국을 방문하는 외국의 장관급 이상의 주요인사 및 경찰청장이 경호가 필요하다고 인정한 국내외 주요인사로 하되 「대통령경호실법」에 따라 대통령 경호실장이 필요하다고 인정하는 경호대상자는 이를 제외하도록 했고, ② 경찰청장은 수행경호를 전담할 경호전담대를 설치·운영하도록

11) 그러나 다행히도 야당후보자인 김대중 대통령의 당선을 계기로 경호공무원의 신분이 별정직에서 특정직으로 신분이 전환됨에 따라 정권교체가 이루어졌었고 대규모 인사 없이 조직의 안정성을 확보하였으며, 순수한 경호전문기관으로서의 위상확립 과 정치적 중립기관으로 비추어지고 있다.

하며, ③ 지방경찰청장 또는 경찰서장은 최소한의 범위 내에서 경호구역을 지정하되, 「대통령경호실법」에 의한 경호구역과 중복될 경우 대통령경호실과 협의하여 경찰경호구역 지정에서 제외할 수 있도록 했고, ④ 경찰경호에 관한 자문에 응하기 위하여 경찰청 내에 경찰경호위원회를 두도록 했다.

(2) 경찰경호에관한법률 제정의 문제점

이 법안도 법률의 형식, 제정의 필요성, 실행가능성 등에 있어서 김정훈의원의 법안과 마찬가지로 문제점이 있다.

3. 선진국 경호관계법 입법 및 경호기관

1) 외국입법의 예

선진국가인 미국의 경우에는 대통령·부통령 경호를 담당하는 기관인 비밀경호대(Secret Service)에서 대통령후보자에 대한 경호를 제공하고 있으며, 법률로 구체적으로 명시하고 있다. 이와 같은 법률로 명시하게 된 계기는 1968년 6월 5일 대통령후보 “Robert Fitzgerald Kennedy” 상원의원 암살사건을 경험하고서였다. 따라서 대통령선거 후보자 신변안전보호의 중요성을 고려하여 120일간 경호전문기관인 비밀경호대에서 경호를 제공하고 있다. 미국의 비밀경호대는 지난 5월 3일부터 민주당 ‘오바마’ 후보에 대한 본격적인 경호를 개시하였다. 금번 대선후보 경호는 역대 후보자 경호 중 가장 조기에 시작하는 것으로 ‘오바마’ 후보의 자택·행사장 등에 경호요원 배치 및 방탄차량·통신장비 구축 등 모든 장소에 대한 경호활동 수행하고 있다.

미 대통령 후보의 경호는 통상 120일전에 실시하나, 후보 측의 특별요청이 있는 경우에는 조기에 실시하며, 2004년 민주당 ‘존 케리’ 후보도 대선 약 9개월 전인 2004년 2월 20일 부터 경호를 개시한바 있다. 최근 ‘오바마’ 의원의 인기가 상승함에 따라 서신 및 인터넷을 통한 백인 우월집단 등의 위해 협박을 받은 사례가 있으며, 이에 따라 민주당 ‘리처드’ 상원 의원이 ‘라이드’ 민주당 대표에게 경호를 건의하게 된 것이다. 특히 ‘오바마’ 의원은 대중을 끌어당기는 카리스마로 선거활동시마다 대규모 인원이 운집하는 사례가 많아 신변에 대한 우려가 지속적으로 제기되어 왔다. 민주당 대표 등은 약 1주일 전 비밀경호대장 및 국토안보부 장관과 이 문제를 협의하게 되어 경호를 실시하는 것으로 결정되었다고 한다. 그러나 대선후보자가 조기 경호를 신청한 경우에도 ‘의회자문위원회’가 권고하는 일정 자격기준을 통과한 후보에 한해 경호를 제공한다고 한다. 미 의회자문위원회, 대선후보 경호제공 자격 권고안에 따르면 ① 후보출마를 공식적으로 발표한 자, ② 국가적 차원의 선거활동을 실시하고 있는 자, ③ 후보 예비선거

시 2개州 이상에서 연속 10%이상 득표를 획득한 자, ④ 최소 200만불 이상 선거자금 기부금을 접수한 자, ⑤ 최소 10만불 이상 연방선거자금 지원에 대한 수령자격을 갖춘 자, ⑥ 전당대회 참석대표들의 10%이상 지지를 얻고 있는 자 등 이라고 밝혔다. 한편, 현재 ‘힐러리’ 상원의원은 전직대통령 배우자 경호대상에 포함되어 비밀경호대가 경호를 실시 중에 있다. 따라서 금번 ‘오바마’ 대선후보에 대한 비밀경호대의 조기 경호실시는 인기가 높은 후보자에 대한 위해를 우려한 야당측의 적극적인 요청에 의해 실시되는 것으로 중요 정치일정에 대한 안전문제에 대해서는 여·야를 초월하여 경호 전문기관인 비밀경호대를 적극 활용하는 정치권의 분위기를 보여주는 사례로 평가된다. 대선후보자들은 경호제공을 거절한 권리가 있지만 과거 대통령에 당선된 후보중 경호를 거절한 사례가 없는 등 미 정계는 비밀경호대의 경호제공을 적극적으로 수용하고 있는 실정이다. 그리고 러시아의 경우에는 경호업무의 효율적인 관리를 위해 1995년 대통령경호를 담당하고 있는 대통령경호실과 국내외 요인을 담당하고 있는 연방경호국을 연방경호실로 통합시켰으며 대선후보자 및 예비주자의 경우에는 각 정당에서 사설경호팀을 활용하여 경호를 실시한다. 또한 내각책임제인 일본의 경우 경호업무를 일반 경찰작용으로 구분하여 경찰법에 명시하고 있으며 경찰법시행령 제13조에 근거 국가공안위원회규칙으로 제정한 경호요칙에 의거 경호활동을 수행한다.

각국의 경호관계법 입법 현황을 정부 형태별로 분류하자면 다음 <표4-2>와 같다.

<표 4-2> 각국의 경호관계법 입법 현황

정부형태	국 가	관련근거	세 부 내 용
대통령 중심제	한 국	대통령 경호실법	· 대통령경호실법 및 시행령 · 대통령경호안전대책위원회규정(대통령령)
	미 국	헌법 S.S조항	· 미국 헌법 18권>2편>203장>3056절에 S.S의 임무 및 경호대상 등을 규정 · 대통령(전·현직 및 가족)·부통령·대통령 후보·방문국빈·기타 국토안보부장관이 필요하다고 판단한 대상 등을 경호
	러시아	대통령령	· 「러시아 연방 경호총국에 대한 대통령령」, 「러시아 연방 경호총국명령」에 바탕을 두고 대통령, 정부주요요인, 국민경호 및 크레믈린궁을 비롯한 정부주요시설물 경비 등 국가경호종합기능을 수행
	폴란드	GPB법	· 정부경호청법(Government Protection Bureau Act)
내 각 책임제	영 국	관습법	· 불문법으로 문서화된 법률은 없으나 관습법에 따라 런던경찰청에서 국가주요요인 경호
	독 일	헌법 BKA조항	· 헌법 제87조에 근거를 둔 연방범죄수사청(BKA)에서 국가주요요인 및 방문국빈에 대한 경호담당
	일 본	경찰법 (시행령)	· 경찰법 시행령의 규정에 근거한 ‘경호요칙’(국가공안위원회 규칙 제3호)에 따라 총리 및 주요요인들을 경호 · 경찰법 시행령의 규정에 근거한 ‘경호요칙’(국가공안위원회 규칙 제19호)에 따라 천황 등 황실 관련인물 경호
	이스라엘	ISA법	· 국내보안부법(ISA Law)
인민공화제	중 국	주석령	· 「공안법」과 「당과 국가영도자 및 국빈에 대한 경위법(주석령)」

2) 외국 경호기관 현황

다음 <표 4-3>에서와 같이 통치형태에 따른 외국의 경호기관을 살펴보면, 대통령중심제(통치 권력집중) 국가는 별도 독립기관 형태로 운영되고 있으며, 내각책임제(통치 권력 분산) 국가는 경찰조직에서 담당하며, 그리고 사회주의국가 또는 후진국 국가에서는 군 조직에서 담당하는 경향이 있다. 현대국가에서 국가원수에 대한 경호관리는 정치체제, 사회제도, 관습 또는 경호환경, 경제여건 등에 따라 많은 차이가 있다.

이와 같은 경호기관은 각국의 정치형태 및 경호상황과 조직 구성 여건에 따라 전문기관, 군, 치안기관 등 다양한 기관에서 임무를 수행한다(김두현, 2007. 211~214).

따라서 경호수행기관은 다양할지라도 효율적인 임무수행을 위해서 단일 법률체계를 유지하여 경호기관도 일원화된 업무를 수행하고 있음을 엿볼 수가 있다.

<표 4-3> 대통령중심제 정부형태의 경호기관 현황

국 가	경호기관	소 속	임무 및 기능	비 고
한 국	대통령 경호실	대통령직속기관 (경호공무원)	· 대통령, 당선자, 전직대통령 경호 · 주요국가 정상 및 대선후보자 등 요인 경호	525명
미 국	비밀 경호대	국토안보부 (경호공무원)	· 대통령, 부통령, 대선후보자 및 국민 등 주요요인 경호 · 국가대형행사시 주무 역할 · 위조지폐, 신용사기, 컴퓨터 범죄 등 수사	
러시아	연방 경호실	대통령직속기관 (경호공무원)	· 대통령, 정부주요요인 및 국민 경호	
인도 네시아	대통령 경호부대	대통령직속기관 (군인)	· 대통령 및 부통령 가족 경호	
필리핀	대통령 경호단	대통령직속기관 (군인)	· 대통령 및 가족 경호	
멕시코	대통령 경호실	대통령직속기관 (군인)	· 대통령 및 가족 경호	

V. 대통령선거후보자에 대한 효율적인 경호방안

1. 경호전문기관에 의한 경호

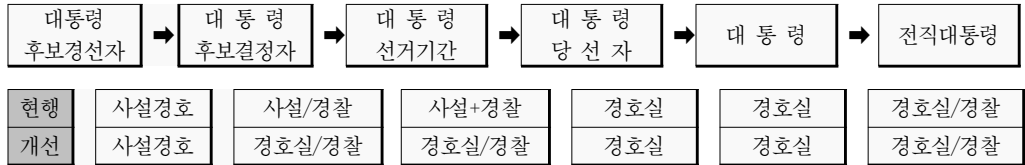
전술한 바와 같이 경호업무란 단순한 보디가드의 범위를 벗어나 각 기관의 유기적인 협조 하에 폭발물 검측, 안전대책, 통신, 정보, 대테러 등 종합적이고 입체적인 경호가 필수적이다. 이러한 측면을 고려한다면 대통령경호실이 여러 정부기관과의 협조 및 조정을

통해 지휘체계의 일원화를 이뤄 전문적인 경호기관이라고 볼 수 있다. 대통령경호실은 소규모 전문조직으로 사생활보호, 선거 대책 보안유지, 기동수단(방탄차량 등), 의료지원, 통신지원(대도청 등) 등이 가능하여 전문화된 경호서비스 제공이 가능하다. 아울러 유력 대통령선거후보자에 대한 위해 발생시 국가적 혼란과 국가 신인도 추락, 선거결과 왜곡 등 많은 문제점이 있을 수 있기 때문에 경호전문기관의 질 높은 경호서비스의 제공이 필요하다. 사회적 공감대가 형성되고 있다는 점에 유의하여야 한다. 또한 국제적인 대규모 행사(APEC, ASEM, 월드컵 등)를 주관하여 실시한 경험을 바탕으로 경호안전기획 능력을 보유하고 있으며 추가 인력 증원이나 신규장비 도입 없이 현재의 시스템을 활용함으로써 예산절감 및 경호장비의 효율적인 활용도 기대할 수 있다.

2. 현행 규정에 의한 동일선상의 경호대상자에 대한 통합경호 실시

다음 <표 4-4>에서 본 바와 같이 대통령과 관련된 자에 대한 대통령경호실과 경찰청의 일원화된 경호체계 구축이 가능하다고 본다.

<표 4-4> 대통령 관련 경호대상자 경호체계



상기에서 살펴 본 바와 같이 대통령경호실법 제3조를 보면 ‘그밖에 대통령경호실장이 경호가 필요하다고 인정하는 국내외 요인’ 이 경호대상자로 되어있고 현행 경호업무 규정상 주요 “대통령선거후보자를 경호실장이 필요하다고 인정하는 요인” 으로 지정하고 있고 경찰청 경호규칙상에도 “대통령선거후보자를 경호” 하도록 규정되어 있으므로, 국회 교섭단체 소속의 후보자는 대통령경호실이 담당하고, 기타 군소정당의 후보자는 경찰이 담당하는 것이 바람직하다.

3. 모든 대통령선거후보자에 대한 공경호 실시

전술한 바와 같이 국회 교섭단체 소속의 대통령선거후보자에 대해서는 그 위해정도가 높음으로 대통령경호실에서 후보자로 결정된 날로부터 2007년 12월 19일부터 120일간 경호를 담당하고, 교섭단체가 아닌 군소정당 또는 무소속 대통령선거후보자에 대해서는 경찰이 같은 기간 동안 담당하도록 하여 경호예우의 평등성을 보장하도록 한다.

이렇게 할 경우 현재 국회 교섭단체가 2~3개가 될 것이 예상되므로 대통령경호실이 2~3명에 대한 경호를 담당하고 나머지 약 7~8명에 대한 경호는 경찰청이 담당하게 되는 것이다. 그리고 2007년 4월 23일부터 동년 8월 22일까지의 120일 동안 대통령선거 예비 후보자 등록자에 대한 경호를 사설경비업체(신변보호)에서 계약에 의거 실시하도록 하는 것이 좋을 것 같다. 이럴 경우 그 경호의 대상은 약 15~20명 정도로 예상된다.

현행 대통령경호실 경호업무규정에서 정한바와 같이 경호는 대통령선거후보자의 요청이 있거나 특히 경호실장이 경호의 필요성이 있다고 판단된 경우에는 경호를 실시하도록 한다. 제17대 대통령선거의 사무일정은 2007년 4월 23일(선거일 전 240일)부터 예비후보자 등록, 동년 11월 25일부터 26일까지 후보자 등록신청, 동년 12월 19일에 선거를 실시하게 된다.

4. 예방 및 총력경호의 제공 필요

경호란 사후조치가 아니라 사건이 발생되지 않도록 사전에 예방하는 것이 중요한 관건이다. “소 잃고 외양간 고친다”는 우리 속담과 같은 일이 발생되지 않도록 모든 수단과 방법을 총동원해서 대통령선거후보자에 대한 위해요소를 사전에 제거하여 테러나 범죄를 예방하여야 한다. 특히 우리나라의 대통령의 법적지위는 국가원수이며, 행정부의 수반이고, 국군의 통수권자인 만큼 그 선거는 순수 경호업무만을 전문으로 하는 경호 전문기관이 총괄하되 현행 14개 대통령경호안전대책위원회 경호유관 기관과의 유기적인 협조체계 구축과 각종 기동수단과 의료지원 등 경호관련 원활한 지원을 통해 예방적이고 총력적인 경호를 실시하여야 한다. 여기에서 총력경호란 선거관리위원회, 사법부, 군, 경찰, 소방, 경호실 등의 전문성과 대통령선거후보자 본인, 정당의 선거에 대한 질서 유지 및 일반국민들의 주권자로서 깊은 관심을 가지고 모두가 협조하고 응원하여 어려운 대통령선거의 경호환경을 극복하자는 의미이다.

5. 미국의 비밀경호대(Secret Service) 사례 및 경제적 경호 고려

미국의 경호선진국 사례를 보더라도 국토안보부(Department of Homeland Security)소속의 비밀경호대(Secret Service)가 대통령 경호는 물론 대통령선거후보자에 대한 경호를 시행하고 있는 점으로 볼 때, 요인경호법을 새로이 제정한다거나 대통령경호실법을 개정하지 않고 현행 경호관계법 규정에 의거 많은 인력이나 예산을 소모하지 않으면서 선거기간 120일 동안의 경호가 가능할 것으로 보여 진다. 법률제정을 통해 국회의원의 의정실적은 보다 좋은 점수를 받을 수 있겠지만 자칫 국가 경호관계체계를 흔들여 놓을 우려도 있다는 점을 명심해야 한다. 1997년에는 952개였던 법률이 2007년 현재는 1,169개여서

10년 만에 217개나 증가하게 되어 일부 국민 복지를 위한 것도 있겠지만 그만큼 국민들을 규제하게 되는 법률제정이 급증하게 되었다고 해석될 수 있기에 단 한 개의 법률이라도 줄이려는 노력도 필요하다. 아울러 국제적으로 테러가 급증하고 우리나라도 테러리스트로부터 테러대상 국가로 지명 받고 있는 상황 하에서 정치지도자 등 주요인사에 대한 테러뿐만 아니라 불특정다수의 국민들을 대상으로 테러발생 가능성이 증대하고 있음도 고려하여야 한다. 미국, 영국, 일본 등 선진국들이 테러관계법을 이미 제정 시행하고 있는바 우리나라도 행정규칙에 불과한 대통령 훈령에 근거한 대테러 업무에서 벗어나 법률인 대테러관계법을 제정 시행하는 것이 실질적 법치주의를 구현하는 것이라고 본다.

6. 다중 혼잡 행사시 사경호인력의 확충 운용

2002년 월드컵축구대회에서 4선경호경비 개념을 도입할 것을 제시하면서 월드컵축구 대회는 아마추어대회가 아니고 프로대회이기 때문에 일본과 같이 FIFA와의 도급계약에 의거 사설경비업체를 전국경기장에 배치할 것을 제기한바 있으나 관계기관의 불허로 경비업체가 참여하지 못해 경제적 손실이 많았다(김두현, 1999: 56). 이번 각 당의 대통령선거후보자 경선 기간 중의 후보자에 대해서는 만약의 사태에 대비하여 현재 사설경비업체 2,671개(127,620명) 중 신변보호업체 360개(6,045명)에 전문인력이 있으므로 이번에는 필히 공개입찰 등을 통한 우수한 업체를 계약하여 신변보호에 만전을 기해야 할 것이다. 이와 같은 신변보호 업체는 각 당의 대통령 선거 후보자 경선기간 120일이 종료 되더라도 대통령 선거 기간중에는 다중 혼잡 행사시 공경호 1,2선(대통령경호실, 경찰청) 경호를 지원하여 3선 경호업무를 담당하는 것이 바람직 할 것으로 보인다.

VI. 결 론

이상에서 살펴본 바와 같이 대선후보자 경호제도에 대한 관계법규는 현행대로 유지하는 것이 좋을 것으로 사료된다. 그러나 궁극적으로는 우리나라와 동일한 대통령중심제 국가인 미국의 비밀경호대와 같이 대통령경호실에서 담당하도록 하는 것이 바람직한 방법이라고 생각한다. 따라서 이번 제17대 대통령선거후보자에 대한 경호는 경제성의 원리에 입각하여 법령 제·개정 없이 비용이 적게 들고 최대의 효과를 거둘 수 있도록 기존의 경호전문기관(대통령경호실, 경찰청)에서 실시하는 것이 정치적 테러를 예방할 수 있다고 본다. 아울러 사경비회사의 신변보호업체와 경호무도인을 활용하여 중첩경호지원을 받는 것도 바람직 할 것이다. 만약 ‘대통령경호실법’ 과 똑같은 ‘요인경호법’ 을 제정할 바에는 권력분립이론에 입각하여 국회법상 경위제도에 근거하여 가칭 ‘국회요

인경위법'을 제정해야 된다고 생각하며, 정치인 테러를 예방하기 위해서는 대통령훈령인 국가대테러활동지침을 운영하고 있는바 본 지침을 '테러방지법'으로 제정하는 것이 '요인경호법'보다 시급하다고 판단한다. 이제 가까스로 어렵게 만들어진 민주화된 대한민국을 보호하기 위해서는 항상 어느 한 기관에 권력이 집중되어서는 안 된다는 것을 명심해야 할 일이다. 끝으로 경호란 사후조치보다는 사전예방에 최선의 중점을 두어야 하는 것이고, 가장 바람직한 경호는 경호대상자가 훌륭한 정치, 국민들에게 존경받을 수 있는 인격을 갖추어 자기 스스로를 보호하는 것이 그 무엇보다도 중요하다는 것을 강조하고 자 한다.

참 고 문 헌

- 김두현(1999). “2002년 월드컵축구대회에 대한 안전대책”, 「경호경비연구」 제2호, 한국경호경비학회.
- _____ (2004). “CEO의 신변안전과 보안관리”, 인천대학교 경영대학원 최고경영(CEO)과정 특강자료.
- _____ (2004). 『현대테러리즘론』, 서울: 백산출판사.
- _____ (2007). 『경호학개론』, 서울: 경호출판사.
- _____ (2007). “제17대 대통령선거후보자 경호, 어떻게 할 것인가?”, 사회안전연구원 세미나 발표자료.
- _____ (2006). “선거범죄의 심리 분석”, 단속 및 조사실무 교재, 선거연수원.
- _____ (2005). “최근 국제테러의 양상에 대비한 한국테러 예방방안”, 「한국경찰학보」 제10호, 한국경찰학회.
- _____ (2005). “테러리즘 보도에 있어서 언론의 역할 연구”, 「대테러연구」 제28집, 경찰청.
- _____ (2005). 『경호경비법』, 서울: 경호출판사.
- 김재영(2004). “북한이탈주민의 적응과 삶의 질에 관한 연구”, 광운대 대학원 박사학위논문.
- 경찰청(2006). 『2006 경찰백서』, 서울: 경찰청.
- 법제처(2007). 『대한민국헌법령집』, 1~12권.
- 이관희(2007). “2007 대선에 있어서 정치테러의 가능성과 대책”, 한나라당희망 모임 공청회자료.
- 이상원 외1(2005). “경찰경호시스템의 발전방안에 관한 연구”, 「치안논총」 제21집, 치안정책연구소.
- 장기봉(2001). “21세기 국가경호기관 모델에 관한 연구”, 연세대 행정대학원 석사학위논문.
- 통계청 통계조사국(2006). “2005 사회안전에 대한 인식조사”, 통계홈페이지.
- A. Oppenheimer(2003). North Korea : The Sponsor of Terrorism

ABSTRACT

The Study of Security System for Candidates for the 17th President

Kim, Doo-Hyun

This is the study of efficient security system for candidates for the 17th President. The president election will be held in 20 countries this year. As conflicts between interest groups are expected to emerge, they are afraid of accidental raid in the campaign tour in addition to revival of regionalism and possibility of confrontation between interest groups with issues of anti-FTA In our country.

The purpose of this study is to suggest appropriate method through study of security system for president candidate as just 6 months are left for the 17th president election. Also this study covers security environment for the president election, principle of security, and theoretical study for cause of terror, security system domestic and abroad and its analysis and how to provide the efficient security for president candidate. Therefore first, for desirable security the security should be provided by professional org like president security department.

Second, combined security for target by current rules should be done.

Fourth, total security is necessary to prevent security threats in advance.

Third, the public security should be provided for every president candidates.

Fifth, example of secret service in America should be studied and economical security should be considered Sixth, we should increase the use of Security Company and martial artists

Key word: President candidates, Security environment, Principle of security, Law of president security department, Law of enforcement by police officer