



2016 제1호
치안정책연구

The Journal of Police Policies

2016. 5 (제30권 제1호)

미국 비밀경호국의 이원적 임무에 관한 비판적 고찰

A Critical Study on the Two Missions of the U.S. Security Service

오재환*·김정규**

차례

- | | |
|------------------------------|------------------------------|
| I. 서론 | IV. 비밀경호국의 이중적 임무에 대한 비판적 논의 |
| II. 비밀경호국의 이원적 임무에 관한 일반적 논의 | V. 결론 |
| III. 비밀경호국의 운영현황 | |

국문 요약

본 연구의 목적은 미국 비밀경호국의 이중적 임무를 비판적으로 고찰하는 것에 있다. 비밀경호국에 이질적 임무가 부여된 것은 건국 초기 미국의 위조지폐 문제를 타개하기 위해 비밀경호과를 창설하였던 것에서부터 비롯되었다. 수사임무가 선행되었고 경호임무는 그 이후에 부여된 것이다.

그런데 완전무결성을 추구하는 경호의 속성을 충족하기 위해 이중임무의 병행은 조직에 부정적 요인으로 작용할 우려가 있다. 더욱이 근래 국제외교관계의 변화, 대통령위해보호법률에 의한 경호대상 증가 등의 영향으로 경호요원의 부족현상이 발생되고 있다. 부족한 경호인력은 다른 부처의 인력으로

보충하기도 하는데 이는 경호실패를 초래할 수 있는 위험성이 있다.

미 의회연구보고서에서도 비밀보호국의 이중임무 적합성에 대해 국토안보부 편제 등의 문제와 연계하여 회의적인 분석을 하고 있다. 비밀보호국의 인적, 물적 요소와 재무부로의 기능전환의 검토를 요구하기도 한다.

현재 비밀보호국의 이중 임무와 관련하여 바람직한 개선방향은 조사임무를 조직에서 분리하여 재무부로 이관하는 것이라 할 수 있다. 정부조직은 조직이외의 보다는 국가적 이익이 우선 고려되어야 한다. 비밀경호국이 추구하는 궁극적인 목적을 상기하고 그에 적합한 조직형태로 전향하는 노력이 필요한 시점이다.

* 대통령경호실 경호안전학 박사(제1저자)

** 호남대학교 경찰학과 조교수(교신저자)

I. 서론

미국 대통령을 경호하는 비밀경호국(SS: Secret Service)은 요인경호의 국제적 표준기관으로서의 지위를 갖고 있다. 미국 비밀경호국의 조직 경쟁력은 사회환경문화와 밀접한 관련을 갖는다. 예컨대 국가별 총기소지 허용여부는 해당 국가의 경호기술과 장비에 영향을 미치게 된다. 미국 비밀경호국의 대응역량은 최소한 총기규제국가들의 경호역량과 비교하여 우수할 것으로 예상된다.

그런데 최근 비밀경호국에 불명예스러운 사건사고가 발생하면서 경호 기능에 대한 신뢰가 저하되고 있다. 예컨대, 2012년 4월 콜롬비아에서 경호원들의 집단성매수 사건¹⁾이 발생하였다. 이 사건으로 비밀경호국 역사에서 최초로 여성 국장이 임명되었다. 오바마 대통령의 비밀보호국 조직문화의 강력한 혁신의지가 표명된 것이라 할 수 있다. 그런데 책임자의 변경 후에도 사건이 계속되었다. 백악관 침입사건²⁾ 총기무장요원이 대통령과 엘리베이터를 동승한 사건³⁾ 등 이다. 이러한 사고들에 대해 미국 하원 정부감독위원회는 청문회를 개최하고 조직의 리더쉽, 조직원의 책임감, 조직 구성문제 등을 전반적으로 지적하면서 조직 개혁을 요구하였다.

1) 2012년 4월 버락 오바마 미국 대통령이 콜롬비아를 방문할 당시 선발대였던 SS직원 11명이 짐장춘에 있는 클럽에서 파티를 한 후 성매매를 한 사건임.

2) 2014년 9월 흥기를 든 이라크 참전용사 오마르 곤잘레스가 백악관 내부 이스트룸(East Room)까지 침투한 사건임.

3) 2014년 9월 오바마 대통령이 애틀란타 소재 질병통제예방센터 방문 시 엘리베이터 조작요원이 총기를 무장하고 대통령과 동승한 경호 실패 사례임.

현재 비밀보호국은 경호실의 권한, 권위 및 의무에 관한 법령(Title 18, 3056. Powers, authorities and duties of USSS)이외에 24건의 관련 법령들⁴⁾에 근거하여 임무수행하고 있다. 또한 사우스캐롤라이나주 공화당 소속의 트레이 고우디 의원이 발의한 전직대통령 보호법이 2012년 12월 상원에서 통과되고, 2013년 1월 오바마 대통령이 서명함에 따라 관련 법령인 3056 a항 3조⁵⁾의 경호기간이 10년에서 영구로 수정되면서 향후 미국 전직 대통령은 비밀경호국의 평생 경호를 받게 되었다.

비밀보호국의 임무와 소속은 시대에 따라 변경되어 왔다. 초창기 비밀경호국의 임무범위에 경호기능은 부재했다. 최초의 임무는 위폐단속에 한정되어 있었다. 남북전쟁 이후에 심각한 사회문제로 부각된 위조지폐 단속을 위해 1865년 재무부 산하의 “SSD(Secret Service Division)”라는 부서가 조직되었는데 이것이 비밀경호국의 모태가 되었다. 이후 1901년 윌리엄 매킨리 대통령(제25대 대통령)의 암살사건을 계기로 비밀보호국은 비공식적인 경호임무를 수행하게 되었다. 1950년에는 트루먼(Harry S. Truman, 제33대 대통령)대통령이 푸에르토리코 민족주의자들에 의해 암살이 시도된 사건⁶⁾등의 영향으로 하원에서 법안 2359호⁷⁾가 통과되었

4) SS에 관련된 주요 법률 조항은 다음과 같다. ①12Stat.102, ②34Stat.708, ③39Stat.919, ④40Stat.120, ⑤42Stat.841, ⑥65Stat.122, ⑦67 Stat.68, ⑧76Stat.956, ⑨77Stat.348 ⑩79Stat.791 ⑪79Stat.890, ⑫82Stat.170, ⑬84Stat.74-75, ⑭84Stat.1941, ⑮88Stat.1765, ⑯90Stat.1239, ⑰91Stat.1371, ⑱98Stat.2192, ⑲98Stat.3110, ⑳108Stat.2043, ㉑108Stat.2413, ㉒114Stat.2716, ㉓115 Stat.277, ㉔116Stat.2224; CRS Report December 16, 2009.

5) Sec. 3056 ② 전직대통령 및 배우자(퇴직 후 10년).

6) 1950. 11. 1. 2명의 푸에르토리코 민족주의자들이 푸에르토리코의 독립을 요구하며 Blair House 2층에 머물고 있던 트루먼 대통령을 공격 대상으로 침입 시도한 사건으로 백악관 경찰관 2명 사망함.

7) Secret Service가 대통령과 직계가족, 대통령 당선자, 그리고 부통령에 대한 경호임무를 수행하도록 명시한 법률.

다. 이를 통해 비밀경호국에 경호임무가 법적으로 부여되었다. 비밀보호국의 소속은 창설부터 139년간 재무부 예하였지만 현재는 국토안보부로 편제되어 있다. 9·11테러 이후 정보개혁법이 개정되면서 조직임무강화 목적으로 2004년 소속이 변경되었다.

그런데 임무강화를 위해 소속이 변경된 지 5년이 지나지 않은 2009년 백악관 경호안전에 중대한 사건⁸⁾이 발생하자 미국 의회는 동년 2009년 9월 국회국토보안위원회 청문회에서 비밀보호국 조직의 이중적 임무와 국토보안부로의 소속 변경에 따른 비효율성에 대한 문제점을 제기하였다.

위조지폐 단속 등의 수사업무를 지속하면서 재무부가 아닌 국토안보부에 예속되는 것은 임무수행 상에 비효율이 우려된다는 것이다. 실제로 9·11 테러사건 이후 비밀보호국의 조사임무가 금융범죄 전반에 걸쳐 확대되었음에도 불구하고 업무 관련성이 미약한 국토안보부에 소속됨으로써 거시적 차원에서 명령통일의 원칙에 위배되는 결과가 초래되었다고 할 수 있다. 또한 비밀보호국의 조사임무는 미국의 다른 연방기관, 주 정부, 지방도시의 경찰을 포함한 법집행기관들과 상당한 부분 임무중복이 발생되고 있다.

이상의 논의에 따라 본 연구의 목적은 미국 비밀경호국의 수사와 경호라는 이질적 임무 수행에 대하여 비판적으로 고찰하는 것에 있다. 연구수행을 위해 비밀보호국의 문제를 제기한 2009년 미의회 청문회 자료(회계연도 보고서)와 Title 18, 3056 등 관련 법령을 근거로 현재 비밀보호국의 조직현황을 검토하였다. 연구의 순서는 비밀보호국의 조사임무와 경호임무를 구분하여 고찰하고 경호조직의 현황을 소개한 뒤 이중적 임

8) 2009년 11월 24일 백악관에서 개최된 인도총리 공식 환영만찬에 1쌍의 부부와 또 다른 한 사람이 초청장 없이 참석하는 사건.

무를 비판적으로 논의하고 결론을 맺었다.

Ⅱ. 비밀경호국의 이중적 임무에 관한 일반적 논의

1. 수사 임무(Investigation Mission)

미국은 초창기 이민자들에 의해 유럽 각국의 통화가 유입되면서 화폐의 통일이 원활하지 않았고 그에 따라 위조지폐 문제가 심각하게 발생되었다.

미국 남북전쟁(Civil War, 1861-1865) 종전 무렵 미국 전체 사용화폐의 약 30퍼센트가 위조지폐였고,⁹⁾ 이것은 연방정부 재정운영에 중대한 장애요인이 되었다. 이러한 통화문제를 타개할 목적으로 정부당국은 재무장관 소속부서로 Secret Service Division(SSD)을 창설하여 위조지폐 단속업무를 실시하게 되었다.¹⁰⁾

이러한 수사임무는 'SSD'가 소규모 경호임무를 하게 되는 1894년까지는 단독임무였다. 20세기 전반부에 미 의회는 재무장관에게 'SSD'를 관리하여 위조지폐 법을 위반하는 사람들에 대해 조사·체포·구금할 수 있는 권한을 부여한다. 1948년 'SSD'는 연방보증보험회사, 연방토지은행,

9) 1863년 연방정부에 의해 오늘날 달러화가 발행 되기 전까지 독립성이 강한 주정부는 각각 자기주의 지레를 약 1,600여개의 민간은행을 통하여 발행함으로써 그 양식과 도양니 상이하였음은 물론 대량의 위조지폐가 등장하여 최고 절반이상의 위폐로서 통화의 신용이 현저하게 저하되었다(박준석, 경호학의 이해, 백산출판사, 2006, 315쪽).

10) 권혁빈, "한미일 국가원수 위기관리제도의 분석을 통한 비교 고찰과 시사점", 한국경호경비학회보제41호, 한국경호경비학회, 2014, 72쪽.

연합 주식자본 토지은행에 대한 수사권을 부여받는다. 이어서 컴퓨터와 전자장비를 이용한 범죄가 증가하면서, 1984년에는 신용카드와 컴퓨터 사기에 관한 범죄수사권을 부여하였다.

또한 1990년에는 비밀보호국에게 연방 금융기관의 내부 및 범죄수사를 할 수 있는 권한을 부여했고, 이 수사권은 사법부의 수사권과 동등한 권한을 갖는다. 나아가 미국화폐의 외국에서 불법제조, 뒷거래 그리고 불법소유에 대하여 미 국내법과 같은 범죄로 정하는 1994년의 ‘폭력범죄통제와 법집행법’(Violent Crime Control and Law Enforcement Act of 1994)이 개정됨에 따라 비밀보호국의 수사권은 더욱 강화되었다.

비밀보호국의 수사기능은 2001년 9·11테러 이후 규모있는 변화를 하게 된다. 특히 이른바 ‘애국법’(USA Patriot Act)의 제정으로 비밀보호국이 컴퓨터 범죄를 억제하고 수사함에 있어서 다른 법 집행기관, 사기업분야, 그리고 학문 연구기관을 지원할 수 있도록 전국적인 전자범죄 태스크포스팀(Task Forces)을 설립하는 권한을 부여했다.

비밀보호국은 신분위조 범죄에 대해서도 제도기반을 통해 적극적으로 대응하고 있다. 법적 허가절차 없이 거짓으로 신분기록을 변경하거나 사칭하는 행위에 대해서도 단속한다. 컴퓨터 범죄의 관할에는 개인정보 탈취, 인터넷 사업을 방해하기 위한 바이러스 또는 악성 소프트웨어의 전파하는 행위를 포함한다. 비밀보호국은 전자범죄 특별전담요원 프로그램(ECSAP: The Electronic Crime Special Agent Program)과 전자범죄 관련 임무수행 프로그램(ECTF: Electronic Crimes Task Forces)을 운영함으로써 전자관련 범죄를 조사하고 관련 정책을 제공한다. 구체적으로는 첫째, 주요 이슈가 되는 경제 범죄가 국가에 미치는 영향, 둘째, 전국적인 네트워크를 갖추거나 국제화되고 조직화된 범죄 집단의 가담여부, 셋째 새롭거나 특이한 사이버 기법의 범죄와 신분사기 관련 정보수

집 및 해결 등이다. 이밖에 비밀보호국은 연간 약 30만 건에 달하는 위조지폐 및 위조사건을 수사한다. 미국사회에 위조지폐는 여전히 중대한 문제점이고 프린팅 테크놀로지 발달의 영향으로 위폐기술이 정교해지고 있다. 이에 대응하기 위해 비밀보호국은 위폐에서 지문 및 재료를 분석 기술을 연구하고 있다. 또한 채권에 대한 수사도 활발하게 수행하고 있다. 비밀보호국은 지난 20년간 평균 연간 135,000건의 정부채권 위조사건을 수사했다.¹¹⁾

2. 경호 임무(Protection Mission)

역사적으로 경호임무는 전술한 바와 같이 1894년 비공식적으로 클리브랜드(Grover Cleveland)대통령에 대한 파트타임 경호가 최초였고 이후 매킨리(William McKinley, 25대, 1897-1901) 대통령이 스페인-미국 전쟁기간과 전쟁 이후 제한된 범위에서 경호대상이 되었다.¹²⁾

1901년 매킨리(McKinley) 대통령의 암살 이후 미 의회는 비공식적으로 SSD에 대통령 경호임무를 요청하였고, 5년 후인 1906년에 최초로 법률안(Sundry Civil Expensive Act)의 통과와 함께 대통령 경호를 위한 예산을 편성하였다. 1908년에 SSD의 경호임무는 대통령 당선자 경호를 포함하며 그 임무를 확대하고 같은 해 루즈벨트(Theodore Roosevelt, 26대, 1901-1909) 대통령은 많은 SSD요원들을 법무부로 소속을 변경하였다.¹³⁾

또한, 1922년에 대통령과 그의 가족에 대한 경호강화의 일환으로 위싱

11) 임대호, “미국 백악관 경호실의 수사 기능에 관한 연구”, 자치경찰연구, 제8권 제1호, 2015, 100-103쪽.

12) The U.S. Secret Service: History and Missions, Congressional Research Service, 2014, 8, p. 2.

13) <http://www.secretservice.gov/history.shtml>(2016. 3. 2 검색).

턴 DC내의 백악관, 대통령 저택의 안전확보와 순찰활동을 하기 위한 백악관 경찰대(White House Police Force)가 창설되기도 하였다. 전술한 바와 같이 1951년에 미 의회는 영구적으로 비밀보호국에게 대통령, 그의 직계가족들, 대통령 당선자, 그리고 원할 경우에 부통령에 대한 경호 책임과 권한을 부여했고 1963년에는 케네디(John F. Kennedy, 35대, 1961~1963)대통령 암살 이후에 2년 동안의 재클린(Jacqueline Kennedy) 여사와 그의 자녀에 대한 경호실시하는 법률을 시행했다. 또한 1965년에 비밀보호국은 전직대통령들과 배우자들에 대한 종신 경호권한을 부여하고, 16세 이하의 그들 자녀들을 경호하도록 했다.¹⁴⁾

1970년에 백악관경찰대를 “Executive Protection Service(EPS)”라 하였고, 1977년에 지금과 같은 “Secret Service Uniformed Division”으로 명명되었다. 같은 해 미 의회는 Secret Service에게 방문하는 외국국가 정상, 그리고 대통령이 지시하는 특별한 외국손님뿐 아니라 외국에서 특별 임무중인 미국 고위직에 대한 경호임무도 부여한다. 그리고 1975년에 부통령의 직계가족에 대한 경호, 1976년 대통령 경호 지원 법(Presidential Protection Assistance Act)에서의 비밀보호국에 의해서 보호되어야 하는 인원과 재산형태를 규정하였다. 이어서 1984년에 미국 의회는 “Title 18, 3056. Powers, authorities and duties of USSS”를 제정하여 비밀보호국의 경호대상자 및 권한 그리고 의무를 명시화했다.

1990년 딸 William J. Clinton 대통령(42대, 1993-2001)은 1998년 5월 22일 테러리스트 체포와 기소, 교통안전 대책, 비상대책, 사이버안전 대책 등 연방기관 및 정보기관의 대 테러 대책강령에 대한 지침서인 “대통령 명령 62(PDD: Presidential Decision Directive 62(미국 본토와 해

14) 84 Stat. 1892.

의 미국인들에의 비 전형적(테러) 위협에 대한 보호)”를 공포 했다. ‘PDD 62’에 근거하여 비밀보호국은 대통령에 의해 지정되는 국가중요행사의 현장안전을 위한 계획수립, 협조체제 유지, 임무실행에서의 리더십 역할의 주도적 조직으로 지정된다.¹⁵⁾

2000년 12월 19일 클린턴 대통령은 비밀보호국에게 국가중요행사에 있어서 대통령의 지시에 의해서 안전활동을 계획·협조하고, 현장 활동권한을 부여한 “P.L.(Public Law) 106-544”를 공포한다. 해당 법령에서 중요 국가행사는 ‘국가 특별 안보행사’ (National Special Security Events (NSSE)라 명명되는데, 대통령 이·취임식 행사, 미국 내 개최되는 대규모 국제 정상회의, 대규모 스포츠행사, 그리고 대통령 지명자 대회 등이 해당된다. 또한 해당 법안에 근거하여 SS는 조직 내에 국가위협분석센터 (National Threat Assessment Center)라는 부서를 신설하였다.¹⁶⁾

비밀보호국은 오늘날 6,700명의 정규 남·여 직원(경호 4,850여명·조사 1,850여명)이 미국 본토와 해외지역에서 전문요원과 제복근무자로 구분되어(경호·조사·제복근무)활동하고 있다. 또한 이 3개 부문의 임무는 각자가 비밀보호국의 오랜 역사에서의 시대적 필요에 따라 계속 증가하여 왔다.¹⁷⁾

현재의 경호대상자는 다음과 같다. 첫째, 대통령·부통령(혹은 대통령직 승계 차기서열에 있는 자)·대통령 당선인·부통령 당선인, 둘째, 상기인의 직계가족들 셋째, 전직 대통령과 그들의 배우자들(배우자가 재혼했을 경우 제외), 넷째, 16살 이하의 전직대통령 자녀들, 다섯째, 방문

15) <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd-62.htm> (2016. 3. 5 검색).

16) 114 Stat. 2716.

17) http://www.secretservice.gov/FY09_SecretService_Annual%20Report-Web, (2016. 3. 5 검색).

외국 국가나 정부의 수반들 그리고 그들과 여행하는 배우자들, 다른 특별한 미국정부의 외국손님, 해외에서 특별한 임무를 수행하고 있는 미국의 공식 대표자들, 여섯째 일반적 선거일의 120일 범위 내에서의 주요한 대통령과 부통령 후보자 그리고 그들의 배우자들, 일곱째 대통령 명령에 지정된 다른 특정인들, 끝으로 국토 안보부 장관에 의해 지정된 국가 중요 안보행사(NSSE)이다.

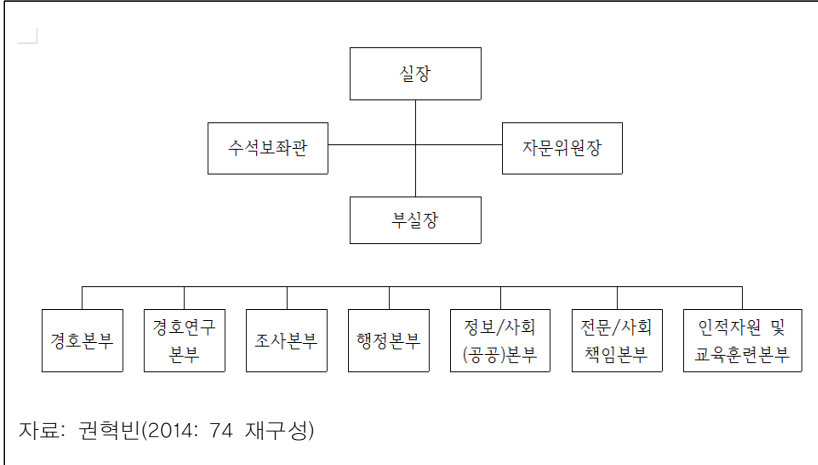
또한 법령 “3056 A”에 근거한 비밀보호국의 체복 경호대의 경호대상 및 임무는 다음과 같다. ① 워싱턴 D.C 지역내의 행정관서(Executive Mansion)와 내곽(grounds) ② 대통령 집무실이 있는 건물 ③ 대통령과 직계가족 ④ 워싱턴 D.C 지역내의 외국 대사관, 재외공관 ⑤ 대통령 지시에 의한 미국 내 외국 대사관·재외공관·그것의 영토와 재산 ⑥ 체복 경호대 직원은 그들의 경호임무를 고정지점(위치)·도보·자전거·차량 그리고 모터사이클 순찰을 통하여 수행한다.

Ⅲ. 비밀경호국의 운영현황

1. 조직 및 임무

2014년 회계연도자료에 의하면 비밀보호국의 예산은 약 16억 달러였다. 인원은 조사임무요원 1,850명, 경호임무요원(full-time equivalent) 4,850명이었다. 연간 508명의 신입요원(전문요원 215, 체복근무요원 186, 행정지원요원 107)을 선발했고 전체직원은 전문요원(경호 및 조사) 3,483명·체복근무요원 1,344명, 기술·전문직·행정요원은 1,817명이었다. 현재 비밀보호국의 138개 지부는 미국 118개, 해외 16개국에 20개(복수지부: 캐나다 4, 프랑스 2)가 운영 중이다.

〈그림 1〉 비밀경호국의 주요 지휘체계도



비밀보호국 조직은 여타의 연방기구들과 비교하여 다양한 본부 및 산하 부서들로 구성되어 있다는 특징이 있다. 〈그림 1〉과 같이 주요 지휘체계는 1명의 실장(Director), 1명의 부실장, 그리고 7명의 본부장(Assistant Directors)으로 나누어지고, 7개의 본부는 각 기능별 부서들을 운용한다. 경호 본부(The Office of Protective Operations)는 경호국, 제복 근무국, 후보·당선자 경호국 그리고 요인 경호국 등으로 세분화 된다. 경호국은 전·현직 대통령들과 그 배우자를 경호하며, 피경호인 대상인원에 따라 부서원의 인원수가 결정된다.

제복근무국은 백악관과 워싱턴지역 내 외국대사관, 영사관 등을 보호한다. 911 이후 테러위협 증가에 따라 제복근무국은 UN 중동대표부 사무실에 대한 안전을 제공하고 있다. 후보자·당선자 경호국은 평상시 소수의 경호요원과 행정직원으로 이루어지고 선거기간에는 추가인원이 배치된다. 외국요인들을 경호하기 위해 조직된 요인경호국은 상근 경호실

무 간부와 직원이 근무한다.

경호연구본부(The Office of Protective Research)의 하위기구는 정보 분석관실(Chief Information Officer Office), 정보관리국(the Information Resources Management Division), 경호정보와 평가국(the protective Intelligence and Assessment Division), 그리고 기술안전국(Technical Security Divisions)등 이다. 정보분석관실의 주요한 역할은 실장과 고위 참모진들에게 비밀보호국의 정보기술(IT)프로그램을 제공하는 것이다. 정보관리국은 비밀보호국의 경호임무나 조사임무에 필요한 모든 정보를 서비스한다. 경호정보평가국은 정보를 분석하여 위협정도를 평가하고 경 호첩보를 배포함으로써 경호활동을 지원하고 있다. 기술안전국은 대통령 집무실, 호텔 VIP룸, 감시장치 설치장소, 음식물검사, 공기상태 등을 육 감과 첨단장비를 이용하여 측정한다. 기술안전국은 백악관과 행정부 빌 딩에 접근 할 수 있는 출입증과 비표를 제작한다. 또한 시설물에 대한 하부구조 프로그램(Critical Infrastructure Program, CIP)과 영속적 작동 프로그램(Continuity of Operations Program, COOP)의 발전유지를 담당 한다. 조사본부(The Office of Investigation) 아래에는 위조국(Forgery Division), 특별조사 안전국(Special Investigation and Security Division) 을 포함한 범죄수사국(Forensic Service Division), 재무 안전부(Trasury Security Forces), 조사 지원국(Investigative Support Divison), 국제관계 국(International Programs Division), 그리고 금융범죄 TF(Financial Crimes Task Forces)와 컴퓨터범죄 TF(Electronic Crimes Task Forces) 부서가 있다. 위조국은 국고에 대한 검사, 정부공채, 그리고 식량카드(구 호용 식량카드)를 조사하고, 그 업무들을 각각의 지부에게 할당한다. 위 성된 사무실은 필적감정을 실시하고 지부 사무실을 지원한다.¹⁸⁾

특별조사안전국의 전문가들은 의심이 가는 서류에 대해 면밀히 조사

한다. 범죄수사국은 사무원과 실험연구원, 그리고 거짓말 탐지기 전문가들로 구성되고 범죄와 관련된 연구 분석뿐 아니라 정부공무원들의 배경을 검토한다. 특별경호국의 제복경호국 파트였던 재무안전부는 주요 재무부 빌딩과 내곽지역에 대한 24시간 경비를 실시한다. 조사지원국은 포괄적인 범죄와 수사정보 프로그램을 발전시키고 수행하는 직원들에게 수사활동을 지원한다. 국제 관계국은 외국지부 사무실에 대한 행정지원을 하고 업무수행 절차와 가이드라인을 제공한다. 금융범죄 TF는 미국 내 37개의 네트워크로 구성이 되어있는데 민간기업, 다른 법 집행기관 및 국가 재정납부제도와 금융 인프라 위협에 대처하고 있다. 컴퓨터범죄 TF는 28개의 네트워크로 구성이 되어있고 국가 금융지불시스템과 금융 인프라에 대한 테러공격을 포함한 여러 가지 형태의 컴퓨터 범죄를 찾아내고 수사한다.¹⁹⁾

특별경호국의 경호와 조사임무의 원활한 임무수행을 위해 행정본부는 인사와 관련된 업무를 하고 행정본부는 금융관리국(Financial Management Division) · 인사국(Personnel Division) · 행정관리실행국(Administrative Operation Division) · 조직국(Organization Division) 등 4개 부서로 구성되어 있다. 정부 사회공공본부(Govt. · Public Affairs)는 비밀보호국의 정보수집역량을 지원한다. 경호연구연락관국(Protective Research's Liaison Division)은 워런위원회(Warren Commission)²⁰⁾가 비밀보호국이 연방·

18) <http://www.secretservice.gov/history.shtml> (2016. 2. 20 검색).

19) The U.S. Secret Service: History and Missions, Congressional Research Service, 2014. 8, p. 5.

20) 워런위원회는(Warren Commission)는 1963년 11월 29일 케네디 대통령 암살 사건의 조사를 위해 설치한 위원회이다. 위원회에서는 특별경호국의 편제를 재무성 산하의 과단위에서 국단위의 외청형태로 확대개편, 대통령 경호요원을 대폭 확충하고 교육기관을 창설 및 엄격한 교육, 정보기능을 강화하고 이를

주·지방의 법 집행기관과 충분한 협조관계를 유지하지 못했다는 지적에 따라 설치했고 현재 정부사회(공공)본부의 전신이다. 전문적 책임본부(Office of Professional Responsibility)는 비밀보호국 직원의 불미스러운 일에 대해 공명정대하게 조사하여 조직의 완전성과 전문성의 확보를 담당한다. 인적자원과 교육훈련 본부(Office of Human Resources and Training)는 신입직원을 채용하고, 교육훈련 및 직무교육을 담당한다.²¹⁾

2. 교육훈련 현황

비밀보호국 직원들의 교육은 신입교육과 보수교육으로 이루어진다.²²⁾ 신입직원은 입사 후 9주 동안 조지아주 글린코(Glynco)에 있는 연방 법 집행 훈련센터에서 범죄수사 훈련프로그램 교육을 받는다. 이 과정은 모든 연방 수사기관 직원을 위한 코스이며, 해당 센터에서 형법과 조사기술들에 관한 과목을 이수한다.²³⁾

위한 기타 연방 공안기구의 지원과 협조, 새로운 경호장비의 개발과 통신장비 개선을 제안했다(박준석, 앞의 책, 317쪽).

- 21) U.S. Congress, House Committee on Appropriations, Subcommittee on Homeland Security, *The President's Fiscal Year 2013 Budget Request for the Service*, 112th Cong., 2nd sess., March 8, 2012.
- 22) 전체직원들은 사격능력에서부터 비상응급구조 훈련까지 그들 재직기간 동안 지속적으로 고급훈련을 받는다. 경호요원은 “가상의 위기대처 훈련시나리오”에서 “Attack on Principal”(AOP)이라 불리는 훈련, 공격에 대한 가상 실재상황훈련·군중 통제·우발상황 훈련 등을 실시한다.
- 23) 세부적인 교과과정은 윤리학, 수사실무, 조직범죄, 연방 법집행기관 개요, 마약개요, 기본인권, 증언 및 법원 실무, 헌법 및 증거법, 연방 형사소송법, 기소준비, 수색 및 체포, 체포술, 폭발물학, 감시술, 위장작전, 사격술 등 이다(임대호, 앞의 글, 104쪽).

글린코를 이수한 후 신입직원들은 메릴랜드주 벨츠빌(Beltsville)에 있는 비밀보호국의 훈련센터에서 11주 동안 위조지폐 조사기술과 경호기술을 교육받는다. 훈련센터에서는 다양한 경력의 직원들을 이용하여 광범위한 훈련코스를 제공한다. 상기 교육을 이수한 후에는 30여 개의 빌딩으로 구성된 JJRTC(James J. Rowley Training Center) 종합경호훈련장에서 교육을 받는다. 해당교육장에는 미끄럼 코스(skid tracks), 가상 도시, 운전코스, 동굴·벙커·헬기를 포함한 헬기장, 장애물코스, 12마일의 도로, 가상 공항광장, 즉각 사격장, 경호운전 훈련코스, K-9 폭발물 탐지 훈련장, 야외훈련과 전술 훈련장 등이 있다. JJRTC에서 이루어지는 경호, 조사 특별과목과 간부운영관리 교육은 연방정부의 다른 법 집행기관의 교육시설 중에서 최상급 수준이다. JJRTC가 제공하는 핵심과정은 경호 또는 조사요원, 제복 경호대 직원, 특별간부들과 육체적 안전 전문가들을 위한 것이다. 직원들은 사격에 대한 육탄방어술, 힘의 사용과 병법술, 비상응급기술, 금융범죄조사 그리고 군중성향·행사장·행사 종류에 따른 경호와 수중생존훈련 등을 경험 및 숙달한다. 사격훈련은 광범위하고 세부적으로 경호임무에 맞추어진 훈련을 한다. 움직이거나 정지된 과녁을 향한 야간사격, 리무진 내에서의 사격 “running man”이라는 가상코스에서는 훈련생들은 밀집한 군중 속에서 달려 나오는 타겟에 사격을 훈련한다. 모든 요원들은 또한 고속주행 차량들이 연이어 이동하는 운전, 고난도 곡각로에서 정상적으로 간격을 유지하는 것과 초고속 주행, 그리고 J-Turn의 비상시 차량회피기술 등을 습득한다.²⁴⁾

24) <http://www.federallawenforcement.org/secret-service/secret-service-education/> (2015. 12. 20 검색).

3. 인사제도

비밀보호국 직원들은 통상 25년 재직기간 동안 평균 3~4회 보직을 순환한다. 진급 자격부여는 근무기간을 기초로 한다. 신입 직원들은 보통 입사조건과 교육정도에 따라 GS-5, GS-7, 그리고 GS-9에서 채용이 되고, 전문요원(경호·조사요원)이 되기 위한 업무수행(재직기간) 기준은 GS-13이다. GS-13 이상의 자격이 되는 요원을 대상으로 진급심사가 이루어진다. 또한 비밀보호국의 실장은 정치적 지명자가 아닌 국토안보부 장관에 의해 조직내부에서 선발하고 있다. 이러한 내부자 선발시스템은 조직원의 사기향상에 긍정적 효과를 나타내고 있다.

비밀보호국의 급여체계는 미국 공무원봉급체계(General Schedule)를 적용하고 있다. 직원들은 보통 입사조건과 교육 정도에 따라 GS-5부터 GS-9 등급까지 채용되고, 각각 \$22,737, \$28,164 그리고 \$34,451의 연봉이 책정된다. 다만 연봉은 지역별 생계비용에 따라 최대 35퍼센트 이상 추가지급 받는다. 또한 전문요원(경호·조사요원)은 그들의 기본급에서 25퍼센트를 상향할 수 있는 법집행적용 임금(Law Enforcement Availability Pay)을 추가로 지급 받는다. 비밀보호국 직원들은 신분상 공무원이고 20년 재직경력으로 50세 퇴직할 수 있는 근무조건을 기본으로 한다. 또한 비밀보호국 요원이 다른 정부기관으로 이적하게 되면 연계해서 연금을 받을 수 있다. 경호임무부서에서는 경호요원의 평균연령은 대체로 관리요원의 평균퇴직 연령인 55세보다 낮은 경향이 있다.

IV. 비밀경호국의 이원적 임무에 관한 비판적 논의

전술한 바와 같이 비밀보호국은 SSD로 발족한 이래 수사와 경호임무를 이중적으로 수행해왔다. 현재 두 임무를 대상으로 중요도 측면에서 우선순위를 정하는 것은 곤란한 일이다. 임무 간 상호교류가 이루어짐에 따라 명확한 기능별 역량의 구분이 현실적으로 불가하기 때문이다.

그럼에도 불구하고 국가 안위에 중대한 영향을 미치는 대통령의 안전 확보를 위해서는 이중임무보다는 단일임무가 보다 유리할 수 있고 경호 임무는 비밀보호국의 고유기능에 해당한다. 1906년 대통령 경호임무를 시작한 이래 7건의 직접적 위협공격²⁵⁾을 제외하고 비교적 원활한 임무를 수행해 왔다고 할 수 있다.

그런데 근래의 경호환경은 과거에 비해 대통령 등의 안전성을 보장하기가 곤란한 환경으로 변화되고 있다.

1991년 구소련의 붕괴에 의한 냉전종식 이후 강화된 국제적 외교역량으로 인해 미국에 방문하는 외국정상 및 요인 등이 증가하였고 동시에

25) 비밀보호국에 경호기간 중 직접 공격받은 대통령과 공격일자는 ① 트루먼(Harry S. Truman, 1950. 11.1) ② 케네디(John F. Kennedy, 1963. 11. 22) ③ 포드(Gerald R. Ford, 1975. 9. 5) ④ 포드(Gerald R. Ford, 1975. 9. 22) ⑤ 레이건(Ronald W. Reagan, 1981. 3. 30) ⑥ 클린턴(William J. Clinton, 1994. 10. 29) ⑦ 부시(George W. Bush, 2005. 5. 10) 이다.; CRS Report RS20821, Direct Assaults Against Presidents, 2008 : Kirkham, et al., Assassination and Political Violence, p. 22; Kaiser, "Presidential Assassinations and Assaults," p. 547; Facts on File Yearbook, 1994, p. 877, and 1995, p.361; and 2005-2006 press coverage of the incident in Tblisi.

미국 대통령의 외국 방문도 상대적으로 많아지게 되었다. 그에 따라 비밀보호국의 경호업무가 증가되어 왔다. 특히 911을 계기로 비밀보호국의 경호업무는 법률의 변경으로 대폭 증가하게 되었다. 예컨대 911 테러 이후 비밀보호국의 경호범위가 국무장관, 국가안보자문관, 여타 고위공무원 등으로 확대되면서 과거 연간 80~90여명이었던 경호대상 요인이 최근에는 200여명 이상으로 증가하였다.

더욱이 클린턴대통령이 서명한 2000년 대통령위해보호법률(Presidential Threat Protection Act of 2000)에 의해 비밀보호국은 국가 특별 보안행사(NSSE: National Special Security Event)의 안전계획수립, 참여부서와의 협조, 안전활동을 업무범위로 추가하게 되었다. 국가특별 보안행사는 국토안보부에 의해서 지정된 잠재적 테러 또는 범죄의 목표 행사들로 세계지도자, 국제기구, 대통령 지명대회 및 대통령 취임식, 정상회담 등이 해당된다.²⁶⁾ 비록 국가적 행사는 상대적으로 단기간의 임무라 해도 행사안전 책임조직으로서 높은 수준의 부담이 발생하게 된다. 국가특별보안행사 안전에 대한 준비 작업은 필연적으로 광범위한 인적, 물적, 지리적 취약요인으로부터 피 경호인과 행사장을 보호해야하기 때문에 다양한 기능과 인원을 요구하게 될 것이다. 특히 대부분의 국가특별보안행사는 일반인에게 세부적으로 공개되는 만큼 위해기도자의 계획된 공격이 가능하므로 각별한 주의가 촉구된다.

이러한 경호수요 폭증상황은 인력부족현상을 발생시키면서 타 기관에 경호인원을 요청하는 상황을 초래하게 되었다. 예컨대, 백악관 경호라인에는 워싱턴 DC의 국립공원관리(National Parks Service) 요원이나 내

26) https://en.wikipedia.org/wiki/National_Special_Security_Event (2015. 2. 10 검색).

무부 직원들이 투입되고 있다. 이러한 여러 기관의 혼재적 투입은 완전 무결을 요구하는 경호작전을 위협하는 요인이 될 수밖에 없다.

확대된 비밀보호국의 경호임무는 그 조직의 인력부족현상을 초래했고 직원들의 임무 그 자체에 대한 강박관념과 육체적 피로를 더욱 가중시키면서, 근무조건을 악화시켰다고 할 수 있다.

2009년 의회연구보고서(Congressional Research Service)에서도 비밀보호국의 임무와 소속부서에 관해 다음과 같은 정책적 문제를 제기하였다.²⁷⁾

- 비밀보호국에 적합하거나 더욱 부합하는 임무는 무엇인가 그리고 그 임무가 수사임무와 경호임무를 병행해야 하는가.
- 비밀보호국 조직의 인적, 물적 요소는 적절한가.
- 비밀보호국이 국토안보부에 편제되는 것이 적절한가.
- 몇 가지 기능과 인적 요소를 재무부로 전환시키는 것을 포함하여 다른 기관으로의 편제의 장, 단점은 무엇인가.

조직의 효율성을 달성하기 위해 무엇보다 목적과 임무가 명확해야 한다. 이러한 측면에서 비밀보호국의 이중적 임무는 개선의 필요성이 분명하다. 임무가 이중적이라 하더라도 FBI의 경우와 같이 대테러와 범죄수사라는 유사성격이라면 임무자체에서 상호보완이 가능할 수 있을 것이다. 그런데 비밀경호국의 두 가지 임무는 이질적이다.

현재 비밀보호국의 두 임무와 관련하여 조사임무의 효율성과 경호임무의 발전을 최대화시키기 위해서 비밀보호국의 조사임무는 조직에서 분리하고 그 소속기관을 재무부로 원복하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

27) Congressional Research Service, The U.S. Secret Service: An Examination and Analysis of Its Evolving Missions, 2009.

비록 비밀보호국의 이중임무가 순환보직이 가능하다는 점에서는 인사운영 상에 장점이 될 수 있지만 경호 효율성 측면에서는 분명한 취약요소일 수밖에 없다.

정부조직은 조직의 이익 보다 국가적 이익이 우선 고려되어야 한다. 9·11이후 국토보안부(DHS), 국가정보원(Director of National Intelligence), 국가대테러센터(National Counterterrorism Center) 등 새로운 기관들이 창설되면서 정보기관의 역할이 조정되었다. 기관의 조정은 9·11위원회 보고서(911 Commission Report)를 근간으로 하였는데 이에 대한 부정적 평가가 존재한다. 정보기관들의 효율성을 향상하기 보다는 정보기관들 사이에 새로운 경쟁관계(rivalry) 또는 다른 관료주의를 만들 수 있는 정보기관의 숫자만 증가시켰다는 것이다. 그러한 비판 중에 비밀보호국의 소속을 재무부에서 국토 보안부로 변경한 것도 포함된다. 비밀보호국의 임무를 강화하기 위해 필요했었던 것은 소속기관의 변화가 아니라 이중적 임무를 단일화시키는 효율성의 모색이었던 것이다.

V. 결 론

국토안보부로부터 조직편제의 변경과 이질적 임무의 지속적 수행은 비밀경호국 조직운영의 약점이 되고 있다. 백악관 방호 실패 및 성추문 등의 사건은 그러한 맥락으로 이해할 수 있다. 아울러 9·11 이후 안전업무 증가로 인한 경호인력 부족현상은 임수수행의 취약요인이 되고 있다.

업무량과 공급되는 인적, 물적 자원 사이의 균형은 해당 업무의 성패에 필연적인 영향을 미치게 된다. 경호임무와 같이 직원들의 고도의 정신적 집중과 고강도의 육체적 강인함을 동시에 요구하는 경우는 더욱

그러하다.

이러한 관점에서 비밀보호국 조직 내에서 인적, 물적 자원이 경호임무와 조사임무로 나뉘어져 있는 현상에 대해 전면적인 재평가가 이루어질 필요가 있다. 한 조직에서의 서로 다른 성질의 두 가지 임무를 수행하는 것은 근본적으로 비능률을 초래하게 된다. 무엇보다 조직의 인적, 물적 자원의 불필요한 분산을 가져올 가능성이 높다. 그래서 비밀보호국의 두 임무를 재평가하기 위한 분석방향은 순수하게 그 두 임무에 대한 효율성에 초점이 맞추어져야 하고 비밀보호국의 근시안적인 조직적 이익차원이 아닌 진정한 국가적 이익차원에서 비밀보호국의 경호임무에 대한 인적·물적 자원의 강화가 이루어져야 할 것이다.

또한 대규모행사 등 업무 증가에 따른 인력부족에 대한 해결책으로서 조직을 재개편하는 인력조정이 요청된다. 즉, 조직내 정밀 진단을 통해 불필요한 행정부서의 인력을 줄이고 경호본부 등 현장부서에 대한 인원을 증원하여 인력풀제 등을 통한 효율적인 인력운용이 필요하다. 또한 백악관 내부 침투 및 백악관 상공 무인비행기 침투 사건을 교훈삼아서 조직본부에 대한 재편성도 검토되어야 한다.

현행 경호본부 예하에 있는 제복군무국으로는 이러한 백악관 위해사건예방에 한계가 있다. 따라서 경비관련 본부를 신설, 경비관련 전문가를 관련부서에서 파견 또는 채용하여 백악관 관련 군·경찰을 통합 지휘통제할 수 있는 권한 부여 및 통합훈련을 실시하고 백악관 경비의 컨트롤타워 역할을 할 수 있도록 정비해야 할 것이다.

비밀보호국 조직의 핵심가치는 '임무(Duty)', '충성(Loyalty)', '공정(Justice)', '정직(Honesty)', '용기(courage)'의 5가지이다. 이러한 핵심가치는 SS조직의 위기극복에 반드시 필요한 부분이라 할 수 있다. 조직원들의 5가지 핵심가치 함양은 조직내 직원상호간의 소통을 통한 조직결

속력 강화, 도덕성 함양을 통한 사건사고 방지 및 대외 이미지 향상에 긍정적인 요소로 작용하게 될 것이다. 비밀보호국의 발전을 위해서는 이러한 핵심가치에 대한 항목별 세부실천과제를 도출해야 할 것이다. 아울러 간부를 중심으로 리더쉽 교육을 실시하고, 조직내 문화혁신을 위한 직원교육을 위해 노력을 경주해야 할 것이다.

◆ 주제어(Key Words) : 미국 비밀경호국(U.S. Secret Service), 미국 비밀경호국 임무(U.S. Secret Service Missions), 수사임무(Investigations), 경호임무(Protection)

〈논문 접수 : 2016. 4. 17, 심사 개시 : 2016. 4. 20, 게재 확정 : 2016. 5. 20〉

참 고 문 헌

I. 국내문헌

1. 단행본

박준석, 경호학의 이해, 백산출판사, 2006.

김계원, 경호학, 백산출판사, 2004.

2. 논문

권혁빈, “한미일 국가원수 위기관리제도의 분석을 통한 비교 고찰과 시사점”, 한국경호경비학회보 제41호, 한국경호경비학회, 2014.

민재기, 김계원, “한국과 미국의 국가원수경호조직 비교연구”, 경호경비연구 제 8호, 한국경호경비학회, 2004.

장기봉, “미국 대통령경호제도에 대한 고찰”, 경호경비연구제4호, 한국경호경비학회, 2001.

임대호, “미국 SS의 수사기능에 관한 연구”, 자치경찰연구 제8권제1호, 한국자치경찰학회, 2015.

II. 외국 문헌

1. 단행본

Congressional Research Service Report RS20821, Direct Assaults Against Presidents, 2008.

Congressional Research Service, The U.S. Secret Service: An Examination and Analysis of Its Evolving Missions, 2009.

The U.S. Secret Service: History and Missions, Congressional Research Service, 2014. 8.

U.S. Congress, House Committee on Appropriations, Subcommittee on Homeland Security, The President's Fiscal Year 2013 Budget Request for the Service, 112th Cong., 2nd sess., March 8, 2012.

Ⅲ. 기타 자료

<http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd-62.htm>(2016. 3. 5 검색).

<http://www.federallawenforcement.org/secret-service/secret-service-education/>
(2016. 2. 10 검색).

<http://www.secretservice.gov/history.shtml>(2016. 3. 2 검색).

http://www.secretservice.gov/FY09_SecretService_Annual%20Report-Web,
(2016. 2. 5 검색).

<http://www.secretservice.gov/history.shtml>(2016. 3. 12 검색)

https://en.wikipedia.org/wiki/National_Special_Security_Event
(2015. 2. 10 검색).

< ABSTRACT >

A Critical Study on the Two Missions of the U.S. Security Service

Oh, Jae-Hwan · Kim, Jung-Gyu

The purpose of this study is to critically review on the dual mission of the U.S. Secret Service. The special mission of the Secret Service was created to investigate the counterfeit money. The protection mission were added during the investigation mission was carried out.

Double parallel mission can have a negative impact protection operations. Furthermore Secret Service agents were lacking because of recent changes in diplomatic relations, legislation of Presidential Threat Protection Act of 2000, national special security event. This supplement from other agencies, which may result in failure escort operations. US Congressional research report has been analyzed critically about double duty of SS. It may require the human and material elements and review of functional transition to the Treasury Agency.

The preferred direction of SS mission is to remove the criminal investigation duties in the organization. Government organizations should be considered a priority national interests rather than profit organization. This is the time trying to drastically switch to an appropriate form of organization for the purposes of the Secret Service ultimate goal.