

경찰경호 발전방안에 관한 연구
- 경호 일반법 제정의 필요성 중심으로 -

경찰경호 발전방안에 관한 연구
- 경호 일반법 제정의 필요성 중심으로 -

치안정책연구소 정책기획연구실

경찰연구관 이 춘 삼

목 차

I. 서론	1
1. 문제 제기	1
2. 연구방법 및 기대효과	4
II. 경호의 의미에 대한 再고찰	6
1. 경호 의미에 대한 기존의 논의	6
2. 경호의 실질적인 의미	7
III. 경호 일반법 제정의 필요성	9
1. 현행 경호 관련 법률	9
2. 경호 일반법 부재로 인한 국민 권리 침해 문제	11
3. 경호 일반법 부재로 인한 경호실무상 문제	14
IV. 경호 관련 법률 제정	22
1. 입법 추진 배경과 경과	23
2. 세부 협의 내용 및 쟁점	27
V. 경호 효율성 문제	45
1. 대통령실 경호처 개편 필요성 제기	46
2. 비효율성의 문제	48
3. 경찰 단일기관으로 경호업무 통합시 장점	52
VI. 결론	54

표 목 차

표 1 G20 정상회의 경호경비 경력배치 현황	1
표 2 요인경호법, 경찰경호에 관한 법률, 대통령경호실법 개정안 비교 ..	24
표 3 경찰청과 대통령경호실의 경호통합법 법률초안 주요내용	30
표 4 경호통합법 쟁점사항 및 기관별 입장	34
표 5 각국의 경호조직체계	50
표 6 경찰- 경호처의 경호업무 전문성 비교	51

I. 서론

1. 문제 제기

G20 정상회의가 서울에서 성공적으로 개최되었다. G20 정상회의의 성공 뒤에는 대한민국 전 국가기관의 헌신적인 노력이 있었지만, 특히 경호에 있어서는 경찰의 역할을 부인할 수 없을 것이다.

G20 정상회의에 경찰은 총 49,470명(경찰관 29,634명, 상설부대 211名)의 경력을 배치하였다.

<표1 G20 정상회의 경호경비 경력 배치 현황>1)

구 분	총계	경 호 경 비						경호 처 지원	기능 별 동원
		행사장	연도	교 통	대테러	1단위	기타		
총 계	29,634	11,541	4,549	1,113	4,736	1,499	819	370	5,007
서울청	25,033	10,441	4,300	1,029	3,081	1,499	419	310	3,954
인천청	1,713	952	100	56	311		100	5	189
경기청	1,562	148	149	28	609		300	9	319
기타청	1,326				735			46	545

1) 경찰청 G20 기획팀 자료(2010.11.15)

아울러, 전국경찰은 갑호비상(11. 6~12)으로 G20 총력대응체계를 구축하였으며, 정상회의장 주변 3중 방호시설 설치(1선 「전통담장 형 분리대」, 2선 「녹색펜스」, 3-1선 「담쟁이라인」), 행사장 안전을 확보하였다.

또한, 지하철 등 교통시설 총 736개소 총 12,397명(경찰 6,389, 유관기관 6,008) 배치하여 철저한 대테러 안전을 확보하였다.

※ 교통시설 580개소 4,736명/ 기반시설 125명 /공관저 등 125개소 1,528명

- 개인총기 94,601정 중 99.9% 임시영치 완료

- 경호구역 내 화약류 사용금지 및 위험물 차량 우회조치

경호안전구역 내 집회시위는 「G20 특별법」에 의거하여 제한하였으며, 보신각 주변 등 Peace-Zone으로 선정하여 평화시위를 유도하였다. 차량 자율2부제 등 교통량 감소대책으로 원활한 행사진행에 크게 이바지하였다.

※ '10. 11. 11~11. 12, 양일간 참여율은 64.8%

- 교통량 감소효과는 서울시내 전역 6.45%, 강남권 9.4%

이명박 대통령께서도 이번 G20 서울 정상회의의 성공적 개최를 뒷받침한 경찰관과 전의경들의 노고에 깊이 감사한다는 치하의 말씀을 주셨으며, 여러 차례 국제회의에 다녀보았지만, 우리처럼 조용하고 눈에 띄지 않게 완벽하고 안전한 경호경비 활동을 펼친 것은 모범적이라고 하시며 크게 격려하였다.

앞으로 대한민국의 국제적 위상 강화로 향후 G20 같은 국제행사가 다수 예상되는 상황이다. 그리고, 2006년 박근혜 前 한나라당 대표 피습사건 등에서도 나타났듯이 2012년 대선 등을 앞두고 경찰경호 수요는 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

하지만, 경찰경호 활동의 범위가 넓어짐에 따라 교통제한 등 국민의 권리에 대한 제한도 불가피하게 발생할 수밖에 없다.

이번 G20 정상회의 기간에는 G20 정상회의 경호안전 특별법 제정으로 행사기간 중 집회나 시위를 엄격히 금지하고 경호안전을 확보하기 위해 최선의 노력을 하였다. 하지만, 이에 대해 시민단체 측에서는 현행 집시법으로도 충분한 목적을 달성할 수 있는데 특별법 제정으로 국민의 기본권을 과도하게 제한한다고 주장하고 있다. 이는 결국 경호활동의 기본이 되는 일반법이 부재하기 때문에 필연적으로 발생할 수밖에 없는 현상으로 보여진다.

한편, 경찰은 국가경호기관으로서 경호활동의 대부분을 수행하고 있음에도 불구하고, 법적근거 미비로 제대로 된 평가를 받지 못하고 있는 실정이다. 3중 경호원리 상에 2·3선 근무를 맡는 등 요인경호에서 일익을 맡고 경호에 있어 본질적 직무를 담당함에도 수십 년 동안 주도적 위상을 갖고 있지 못하다 보니 인사관리, 처우면 등에서 대통령실 경호처와 비교될 수 없는 처지에 놓여 있는 현실도 지적되고 있다.²⁾

2) 갈태웅, 대통령 경호업무의 발전방안에 관한 연구, 동국대 석사학위논문, 2008, 114p

2. 연구방법 및 기대효과

본 연구에서는 기존 ‘경찰경호 발전방안’ 등 관련 문헌 연구를 통해 경호에 대한 개념 분석 및 외국의 경호체계 등을 확인하였다.

기존 ‘경찰경호 발전방안’을 연구한 문헌³⁾들은 주로 각국의 경호체계 연구, 경찰경호 발전을 위한 운영 관리적인 개선방안이 논의되었으며, 최근 들어 국가경호활동의 효율성을 위해 현행 경찰청과 대통령실 경호처로 이원화 되어 있는 국가경호기관의 경찰로의 일원화를 주장하는 이론이 새롭게 주장되고 있다.

하지만, 기존 연구문헌들은 경찰경호나 국가경호활동의 일반법 제정 필요성에 대해서는 거의 언급하지 않고, 언급하더라도 경호 관련 개별 법률의 수정 문제를 다룬 경우에 그친 부분이 많았다. 따라서, 본 연구에서는 경찰경호 또는 국가경호활동의 일반법 제정 문제를 집중 검토함으로써 기존 연구와 차별화를 꾀하였다.

그리고, 경찰청 경호과 관계자 등 인터뷰를 통해 제17대 국회에서 논의되었던 경찰경호 관련 일반법 제정 관련 사항과 국무총리실, 법제처를 중심으로 한 정부부처 내 일반법 제정 관련 논의 과정을 자세히 정리하였다.

3) 우리나라 경찰경호발전방안에 관한 연구(박주현, 2008), 대통령경호업무의 발전방안에 관한 연구(갈태웅, 2008), 경찰경호의 발전방안(이승훈, 2008), G8국가 경호시스템 분석을 통한 경찰경호발전 방안 연구(임준태, 2007) 등

본 연구 보고서의 목적은 경찰경호활동에 대한 일반법 제정의 필요성을 확인하고, 연구 결과를 바탕으로 경호에 관한 일반법 초안을 제시하는데 있다. 나아가서 국가 경호활동의 효율성 문제(경호기관 일원화)도 검토해 보겠다.

2012년 대선후보자 경선 등을 앞두고 경찰과 대통령실 경호처에서 대선후보자 경호나 유력정치인의 경호에 대해 다시 논의가 이루어질 것으로 보이며 본 연구과제 수행으로 18대 국회 또는 향후 경찰경호 관련 법안 제정시 유용한 참고자료가 될 수 있을 것으로 기대해 본다.

II. 경호의 의미에 대한 再고찰

1. 경호 의미에 대한 기존의 논의

경호라 함은 정부요인, 국내외 중요인사 등 피경호자의 신변에 대하여 직접, 간접으로 가해지려는 위해를 방지하기 위하여 위험요소를 사전에 제거하고 피경호자의 안전을 도모하는 전형적인 경찰상 위험방지(Gefahrenabwehr) 활동의 일환으로 규정하고 있다.⁴⁾

한편, 대통령 등의 경호에 관한 법률 제2조에서는 경호의 정의를 ‘경호 대상자의 생명과 재산을 보호하기 위하여 신체에 가하여지는 위해를 방지 또는 제거하고, 특정한 지역을 경계·순찰 및 방비하는 등의 모든 안전 활동을 말한다’라고 규정하고 있어, 호위와 경비를 경호의 기본요소로 하고 있다.

경찰관직무집행법 제2조에서는 경찰의 직무의 범위에 범죄의 예방·진압, 수사, 경비·요인경호 및 대간첩작전수행, 치안정보의 수집·작성 및 배포, 교통의 단속과 위해의 방지 기타 공공의 안녕과 질서유지로 명시하고 있어 경비와 경호의 개념을 구분하고 있는 것으로 보는 견해도 있다.⁵⁾

4) 이상원·임준태, 경찰경호시스템의 발전방안에 관한 연구, 한국공안행정학회보 제20호(2005), 287p

2. 경호의 실질적인 의미 - 종합 치안업무

하지만, 경호의 의미를 단순히 호위, 경비로 구분하거나, 경호와 경비를 구분하는 것은 실무상으로는 의미가 없다. 경찰의 경호활동은 단순히 근접경호만 의미하는 것이 아니라 정보·교통·경비·생활안전·수사 등 일반경찰활동의 종합적인 기능을 필요로 하는 ‘치안업무’라고 보는 것이 타당하다고 할 것이다.

이번 G20 정상회의 경호에서도 나타나듯이 경호업무는 단순히 정상들에 대한 근접경호 뿐 아니라, 정상 입국 前 위해 정보수집부터 입국시부터의 교통통제, 행사장 주변 집회시위 관리, 행사장 검문검색 등 경찰의 모든 기능이 투입되는 종합치안업무라 할 수 있을 것이다.

법률 연혁상으로도 경호업무는 경찰기관이 담당하는 ‘치안’ 업무의 하나로 규정하고 있다. 건국 후 제정된 정부조직법(1948. 법률 제1호)와 경호규정(1949. 내무부훈령 제25호)은 경호업무를 ‘치안’ 업무의 하나로 규정하여 치안업무를 관장하는 경찰(내무부 치안국)의 업무로 명시하였다. 이후, 1963년 12.14 대통령경호실법(법률 제1507호)을 제정하였으나, 대통령의 신변보호 책임만을 경찰과 청와대 경호책임자의 공동책임으로 규정하였다. 그리고, 1998.2.28 정부조직법 제49차 개정시 대통령 경호실이 정부조직법에 규정되었으며 그 임무를 ‘대통령에 대한 경호’로 제한하여 규정하였다.

5) 갈태웅, 위의 논문, 10p

법률 이론상으로도 경호업무는 ‘위험방지’를 내용으로 하는 전형적인 치안업무의 하나로 볼 수 있다. 우리나라의 경찰관계법은 독일법률이 일본을 통해 계수된 특징을 가지고 있으며, 경호업무는 ‘공공의 안녕과 질서유지를 위해 경호대상자에 대한 위험발생을 방지하는 것’으로 전형적인 치안작용으로 독일과 일본은 모두 경찰에서 경호업무를 담당하고 있다.

동국대 임준태 교수는 요인에 대한 신변보호는 위험방지 차원에서 전통적으로 실질적 의미의 경찰작용으로 이해되어 왔으며, 요인에 대한 신체적 물리적 위협과 장애를 사전에 제거하고 예방함으로써 국가기능의 온전한 행사와 이를 통한 공동체의 양호한 질서상태를 유지하는 것은 오늘날 한국경찰에게도 그대로 적용된다고 주장하고 있다.⁶⁾

실무상으로도 1963년 대통령경호실법 제정 이후 대통령에 대한 경호 책임만을 대통령 경호처에서 담당하여 왔으며, 기타 중요인사에 대해서는 경찰이 독자적으로 경호를 수행하여 오는 등 경호는 본래 경찰의 치안 업무였으며, 대통령 경호실 창설 이후 국가경호기관이 이원화되었고 현재 양 기관의 관계는 법률상 보통경호기관과 특별경호기관으로 볼 수 있을 것이다.

하지만, 경호라 함은 보통 대통령에 대한 근접경호에 한정하여 생각하는 것이 보통이고, 대통령실 경호처만이 유일한 국가경호기관으로 인식되고 있는 것이 현실로 경호의 의미에 대한 새로운 인식전환이 필요하다

6) 임준태, G8국가 경호시스템 분석을 통한 경찰경호발전 방안 연구, 치안정책연구소 연구보고서 2007-13, 116p

고 보여진다. 물론, 학문적으로는 형식적 의미의 경호기관으로 한국에서는 대통령의 경호를 전담하는 대통령 경호처와 주요 국내외 요인의 경호를 담당하는 경찰청을 규정하고 있는 견해가 다수인 것으로 보인다.⁷⁾

Ⅲ. 경호 일반법 제정의 필요성

1. 현행 경호 관련 법률

가. 경찰관직무집행법

제2조(직무의 범위) 경찰관은 다음 각호의 직무를 행한다.

1. 범죄의 예방·진압 및 수사
2. 경비·요인경호 및 대간첩작전 수행
3. 치안정보의 수집·작성 및 배포
4. 교통단속과 위해의 방지
5. 기타 공공의 안녕과 질서유지

7) 김두현, 이상원, 임준태 교수 등

동법 제2조제2호에서 ‘요인경호’를 경찰의 직무로 규정하고 있으나 경호 대상자의 범위 및 경호활동의 내용과 한계 등에 대한 규정은 없다.

나. 경호규칙(경찰청 훈령)

국내요인 및 국외요인으로 구분하여 경호대상을 규정⁸⁾하고, 경호처, 군, 행사주관기관 등과의 협조 및 경호업무 수행과 관련한 세부사항을 규정하고 있으나, 경호대상자의 범위 및 경호활동의 내용과 한계 등이 법률이 아닌 행정규칙으로 제정된 문제가 있다. 이에 대해서는 다음에서 상세히 검토하기로 한다.

다. 대통령 등의 경호에 관한 법률

제1조(목적) 이 법은 대통령 등에 대한 경호를 효율적으로 수행하기 위하여 경호의 조직·직무범위와 그 밖에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제4조(임무) ①경호처의 경호대상은 다음과 같다.

1. 대통령과 그 가족
2. 대통령당선인과 그 가족
3. 본인의 의사에 반하지 아니하는 경우에 한하여 퇴임 후 10년 이내의 전직대통령과 그의 배우자 및 자녀

8) 경호규칙에서는 총리, 대선후보자 등 국내요인과 부총리 등 국외요인에 대해 규정하고 있다.

4. 대통령권한대행과 그 배우자
5. 방한하는 외국의 국가원수 또는 행정수반과 그 배우자
6. 그 밖에 처장이 경호가 필요하다고 인정하는 국내외 요인

대통령실 경호처의 조직과 임무 및 경호활동의 법적 근거 등을 명시하고 있다. 하지만, 제4조제1항제6호의 경호대상자의 해석과 관련하여 경찰경호 대상자와 중복가능성이 있어 논란이 되고 있다. 이에 대해서는 뒤에서 자세히 설명하기로 한다.

라. 그 외 전직대통령예우에관한법률 및 기타 하위법령으로 경호처의 대통령경호안전대책위원회 규정, 경호안전업무지침 및 경찰의 경호편람 등이 있다.

2. 경호 일반법 부재로 인한 국민 권리 침해 문제

현재 국가주요인사에 대한 경호를 위한 법률은 대통령 등의 경호에 관한 법률과 경찰관직무집행법이 있으나, 대통령 등의 경호에 관한 법률은 주로 국가원수로서의 대통령을 경호하기 위한 것⁹⁾이며, 경찰관직무집행

9) 대통령 등의 경호에 관한 법률 제1조(목적) 이 법은 대통령 등에 대한 경호를 효율적으로 수행하기 위하여 경호의 조직·직무범위와 그 밖에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

법은 ‘요인경호’가 경찰관의 직무의 하나임(동법 제2조제2호)을 나타내고 있을 뿐이어서 국가주요인사의 경호를 위한 법적 제도로는 미흡하다고 지적되고 있다.¹⁰⁾

또한, 경찰관직무집행법은 경찰관의 경호대상을 ‘요인’으로 규정하고 있지만 시행령에서도 요인경호에 대하여 전혀 규정된 바가 없으며, 법령이 아닌 행정규칙에 불과한 경찰청 훈령인 ‘경호규칙’에서 이를 정하고 있는 것도 문제점으로 제기된다.¹¹⁾

경찰의 경호활동은 교통관리, 출입통제, 검문검색 등 국민의 자유와 권리를 일부 제한하게 됨에도 이런 경호활동의 구체적 근거가 법률에 명시되지 않고 경호규칙 등 경찰청 훈령에 규정되는 것은 경찰의 재량권의 무분별한 확대 내지는 권한남용을 가져올 수도 있다.

한편, 대통령실 경호처는 경호대상자(제4조) 및 경호활동의 내용과 한계(제5조), 국가기관과의 협조(15조) 등을 법률에 규정하고 있으나, 경찰관은 구체적인 경호활동에 대해 법적 근거가 미흡한 실정으로 이로 인해 정당한 경호활동임에도 불구하고 정치권으로부터 문제제기를 당하는 경우¹²⁾도 있었다.

경호활동에서 발생할 수 있는 국민의 자유와 권리에 대한 제한은 반드시 그 근거와 한계가 법률에 규정되어야 할 것이며, 대통령실 경호처도

10) 요인경호법안 검토보고서, 국회 행정자치위원회 전문위원, 2007.2, 4p

11) 위 보고서, 5p

12) 2004년 전직대통령 경호시 모 정당에서 서울지방경찰청장 및 전담경호대장을 직권남용 및 도로교통법 위반으로 검찰에 고발한 경우가 있었다.

이와 같은 이유로 2005년 대통령경호실법 개정시 경호활동의 내용을 법률에 규정¹³⁾하였다.

미국¹⁴⁾, 독일, 프랑스, 러시아, 캐나다 등도 경호업무를 법률에 규정하고 있다.

경찰경호에 대한 일반법을 제정할 경우 경찰의 경호활동은 대통령실 경호처의 경호활동과 같이 경호구역 안에서(장소적 제한), 목적상 상당한 이유가 있는 경우(목적 제한)로 제한되므로 경호목적에 위한 시민의 자유 제한은 현재보다 엄격한 법적 제재를 받게 될 것이다. 이런 이유로, 경찰경호 관련 일반법 제정은 국민의 권리를 제한하는 것이 아니라 보호하는 기능을 하게 될 것이다.

물론, 경찰경호에 관한 일반법을 제정하더라도 이미 경찰경호 현장에서 이루어지는 경찰활동의 근거를 규정하는데 그쳐야 하며 새로이 기본권을 제한하는 내용이 들어가서는 안 될 것이며, 그간 경호 관련 규정 없이 직무규정에 근거하여 포괄적으로 실시하여 오던 경호활동을 법에 규정된 목적의 범위로 제한해야 할 것이다.

13) 대통령 등의 경호에 관한 법률 제5조(경호구역의 지정 등)에서는 경호목적상 불가피하다고 인정되는 상당한 이유가 있는 경우에 한하여 경호구역 안에서 질서유지, 교통관리, 검문·검색, 출입통제, 위험물의 탐지 및 안전조치 등 위해방지에 필요한 안전활동을 할 수 있다고 규정하고 있다.

14) 미국은 경호기관인 SS와 DSS 활동의 법적근거와 경호대상 등을 연방법(U.S.Code)에 규정하고 있다.

3. 경호 일반법 부재로 인한 경호실무상 문제

가. 대통령실 경호처와 피경호 대상자를 두고 논란

1) 주요 외빈 관련

현행 경찰관직무집행법은 요인경호를 경찰의 직무로만 규정하고 있고 대통령 등 경호에 관한 법률 제4조제1항제6호는 경호실장이 인정하는 요인을 대통령실 경호처의 경호대상으로 규정하고 있다.

따라서, 경호처장의 인정여부에 따라 경찰경호대상자 전부를 경호처에서 경호할 여지가 있어 경호대상자의 중복 문제가 발생하고 있다.

경찰경호에 대한 일반법을 제정하여 경호대상자를 명확히 함으로써 경찰과 경호처간의 경호대상자 중복 문제를 해소할 수 있을 것이다. 경찰경호에 관한 일반법을 제정함으로써 대통령 및 대통령 당선자, 국가원수급 외빈에 대해서는 현행 대통령 등 경호에 관한 법률에서 규정하고 있는 바와 같이 대통령실 경호처에서 경호를 담당하고, 기타 중요인사에 대해서는 경찰이 경호를 담당하면 경호대상과 관련한 혼란 문제는 없을 것으로 생각된다.

우리나라처럼 경호기관이 크게 두 개 기관으로 양분된 미국은 외빈경호시 USSS는 국가원수급 외빈을, DSS는 기타 외빈의 경호를 담당하고 있으며, 우리나라도 2004년 이전에는 경호실에서 국가원수급 외빈만 경

호하다 2004년부터 일부 행정수반이 아닌 총리, 외국 중요장관 등으로 경호범위를 확대하고 있다.

경찰과 경호처간의 경호 대상자 중복 사례 중 대표적인 몇 가지를 살펴보면 다음과 같다.

< 현행 법령하에서 경찰-경호처간 업무 혼란 사례 >

① 2004년 외국 00장관 방한시, 외교부-경찰-00 대사관 측에서 방한 기간 중 경호협의 종료 후, 대통령 경호실에서 경호실법 제3조제1항제6호에 의거하여 경호하겠다는 의사를 통보하여 결국 경호담당기관이 경찰에서 경호실로 변경되어 혼란 발생

② 2005년 외국 00국장 방한시, 00 대사관과 경찰 측이 경호 협의 중 대통령 경호실에서 경호실법 제3조제1항제6호에 의거하여 경호하겠다는 의사를 통보, 00 대사관이 대통령 경호실과 협의하였으나 협의 과정에서 경호 세부 내용에 있어서 이견, 경찰에서 경호 실시

대통령실 경호처에서는 대통령 등의 경호에 관한 법률 제4조제1항제6호의 규정 ‘그 밖에 처장이 필요하다고 인정하는 국내외 요인’을 근거로 하여 경호대상자를 확대하는 추세에 있다.

이와 관련하여, 한국체육대학교 김두현 교수는 대통령 등 경호에 관한 법률 제4조제1항제6호는 ‘대통령 또는 그와 유사한 정도의 특별한 신분

보호가 필요한 국내외 요인'으로 한정해서 해석해야 한다고 기술하고 있다.¹⁵⁾

이는 대통령 등 경호에 관한 법률 제4조제1항제6호의 예비조항과 경찰경호 대상을 법률에 명확히 규정하지 않음으로 인한 업무 혼란으로 경찰경호 대상을 법률에 명확히 규정함으로써 혼란을 방지할 수 있을 것이다.

경찰경호에 관한 일반법을 제정하더라도 경호대상과 관련하여 대통령실 경호처의 명시적 경호대상이 아닌 자만을 경호대상으로 할 경우 경호처의 경호대상과의 충돌 발생 여지를 최소화할 수 있을 것으로 보인다.

반대로, 현행 법령하에서 경찰-경호처간 업무협약이 잘 된 사례도 있는데, 2006년 반기문 UN 사무총장당선자 경호시 외교부-경찰-경호실이 협의, UN 사무총장 임명시까지 경호주체를 경찰로 하여 원활한 경호 업무를 수행한 바 있다. 이는 경찰-경호처간 업무영역을 법률에 명확히 구분하고 이러한 구분에도 불구하고 경호주체가 불명확한 경우 기관간 협의에 의해 경호담당기관을 정하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

대통령실 경호처에서는 외교관계를 고려하여 일부 외빈에 대하여 경호처가 경호를 담당해야 한다고 주장하나, 외교관계 주무부서인 외교부의 '의전실무편람'¹⁶⁾에 배치되는 경우도 있어 부적절한 주장으로 생각된다.

15) 김두현, 경호경비법, 2004, 경호출판사, 91p

16) 외교부의 의전실무편람은 국제관계의 관행 등을 고려하여 외빈에 대한 경호담당 기관을 명시하고 있다.

의전실무편람은 1965년에 초판이 발간된 이후로 매해 초 발간되고 있으며, 1986년까지는 외빈경호는 경찰이 전담하는 것으로 규정하고 있다가 1987년부터 외빈경호기관을 경호실과 치안본부로 분화시켰으며 지금은 국가원수와 일정등급 이상 총리는 경호실, 일정등급 총리 이하는 경찰청에서 담당하는 것으로 규정하고 있다.

외교관계에서는 상호주의 원칙이 중요시되므로 외빈경호기관을 결정할 경우에는 상호주의나 외교관계 관행을 고려하여 외교부의 의전실무편람을 기준으로 외교부장관-경찰청장-경호처장이 협의하여 경호대상 기관을 결정하도록 경호 관련 일반법에 규정하는 것이 타당할 것이다.

2) 국무총리, 대선후보자 등 국내 주요인사 경호 문제

현행 경호 관련 법률상, 실무상으로 국무총리와 대선후보자에 대한 경호는 경찰이 담당하고 있다¹⁷⁾.

한편, 2006년 강성종 의원이 대표 발의한 대통령경호실법 일부개정법률안은 국제적으로 테러가 증가하고 국가 주요인사에 대한 위협의 우려가 증대되고 있어 대통령선거후보자, 국무총리 등에 대한 체계적이고 전문적인 경호의 필요성을 제기하면서, 대통령경호실의 경호대상을 대통령선거후보자, 국무총리 등으로 확대하고 국가 주요인사에 대한 경호를 대통령경호실로 일원화함으로써 경호의 전문성, 효율성 제고를 꾀하고자

17) 경호규칙(경찰청 훈령)에 규정

한다고 제안이유를 설명하고 있다. 대통령실 경호처에서도 同 법안 발의에 대해 적극적인 찬성 입장을 표명하였다.

하지만, 대통령선거후보자 경호를 대통령실 경호처에서 담당해야 한다는 주장에 대해 다음과 같은 반대 의견이 있을 수 있다.

① 경호처는 대통령경호를 위한 소수의 정예요원을 보유하고 있으나, 대선후보자 등 임시적인 경호수요를 대비한 인원은 없으며, 반면, 경찰은 대선후보 경호를 위한 오랜 경험(13대-16대)을 바탕으로 계획수립 및 요원선발·교육 등 체계화된 경호절차를 수립하고 있으며, 별도의 인력 증원 및 장비도입 없이도 경호임무를 수행할 수 있어 경호처가 대선후보자 경호를 수행할 경우 발생할 수 있는 인력·장비 증강 등 예산낭비를 막을 수 있을 것이다.

② 대선후보자 중 선거과정에서 현직 대통령과 반대 입장에 있는 후보에 대해서도 대통령경호를 위한 특별조직인 대통령실 경호처에서 경호를 담당하는 것은 부적절하다고 생각된다.

③ 同 법안 발의에는 테러 등 대응능력이 경호처가 경찰보다 뛰어나다는 기본 인식이 전제되어 있으나, 대테러·정보·보안 등은 경찰이 경호처보다 전문성을 보유하고 있으며, 경호처가 제한된 인력과 장비로 한시적인 경호수요 폭증에 제대로 대응할 수 없는 문제점이 있다.

즉, 대통령후보자 경호는 임시적 경호수요에 대응하는 것으로, 경찰의

대응력이 경호처보다 뛰어나며, 대선후보자 경호를 경찰이 담당하는 것이 인력·예산 절감에 유리하며, 현직대통령과 정치적으로 반대 입장에 있을 수 있는 대선후보를 ‘대통령을 위한 전문경호조직’에서 담당하는 것이 부적절하므로 대선후보자 경호는 경찰에서 담당하는 것이 타당하다고 할 수 있다.

국무총리 경호도 경호처에서 담당해야 하는 주장에 대해서는 다음과 같은 반론이 가능할 것이다.

국무총리가 대통령유고시 1순위의 권한 대행자이므로 경호처에서 경호해야 한다는 주장은 국무총리보다 국가의전서열에서 앞서는 국회의장·대법원장·헌법재판소장은 왜 경호처에서 경호하지 않는가 하는 반론 제기가 가능하다. 경호처의 주장은 경호처가 단일한 국가경호기관인 경우에 타당한 것이나, 현재는 경찰-경호처로 국가경호기관이 2원화되어 있으므로 경호처는 대통령에 대한 경호전문기관으로 역할에 최선을 다하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

경호기관 일원화를 통해 경호의 전문성, 효율성 제고를 꾀할 수 있다는 주장에 대해서는 다음과 같은 반대 의견이 있을 수 있다.

경호기관 2원화는 연혁적으로 ‘대통령경호실’ 창설에 다른 것이며, 1961년 5.16 이전에는 경찰이 단일한 국가경호기관이었다. 외국의 경우 G7 국가중 미국을 제외한 국가들은 모두 경찰에서 경호를 담당하고 있다. 현재와 같이 경찰-경호처로 경호기관이 이원화된 상황에서는 경찰은 일반경호기관으로 중요인사에 대한 경호를 담당하고, 대통령실 경호처는

대통령에 대한 전문경호기관으로 역할을 설정하는 것이 타당할 것이다.

<참고자료 - 우리나라 경호의 역사(해방이후)>

- 1949.2.23 경무대경찰서 창설, 경무대경찰서에서 대통령경호 담당
- 1949.12.29 내무부훈령 제25호로 ‘경호규정’ 제정, ‘경호’ 용어 최초 사용. 대통령경호책임을 ‘경무대경찰서장’이 담당
- 1960.6.15 4.19 의거를 계기로 내각책임제로 전환, 경무대경찰서 폐지
- 1960.8.13 서울시 경찰국 경비과에서 ‘경무대경찰관파견대’ 설치, 대통령 경호
- 1961.5.20 5.16 이후 군 중심의 ‘국가재건최고회의의장경호대’ 구성, 박정희 의장 경호
- 1961.6.1 중앙정보부 창설, 박정희 의장 경호 인수
- 1961.11.14 중앙정보부령 제25호로 ‘경호대설치령’ 제정, 국가원수, 최고회의의장, 부의장, 내각수반, 국민 등을 경호
- 1963.12월 제5대 박정희 대통령 취임과 함께 ‘대통령경호실법’에 근거한 ‘대통령경호실’에서 대통령경호 담당

경찰의 경호 관련 전문성이 경호처에 비해 떨어진다는 주장에 대해서는 외빈경호와 관련하여 경찰이 대통령실 경호처보다 경험이 많은 점 등을 비추어 볼 때 타당성이 떨어진다고 볼 수 있다. 전문성과 효율성 부분에 대해서는 뒤의 경호기관 일원화 문제에서 다루기로 한다.

한편, 同 개정법안 발의는 2008년 현 정부 출범과 함께 경호실이 대통령실 경호처로 축소됨에 따라 총리, 대선후보자 경호 등 경호대상자 확대 부분은 백지화되고 대통령 등의 경호에 관한 법률로 개정되는 방향으로 정리되었다. 이에 대해서는 뒤의 경찰 경호 관련 일반법 제정 경과 부분에서 자세히 설명하기로 한다.

나. 국가 경호기관간 협조 관계 명확화

경찰경호 활동에 있어 軍, 소방, 자치단체 등 유관기관의 협조가 긴밀하게 요구된다. 현실적으로 경찰경호에 관한 일반 법률이 없는 상황에서도 경호규칙, 경호편람 등 경찰청 내부 규정으로 협조를 받고 있는 실정으로 경찰경호 일반법 제정시 他 국가기관·자치단체와의 협조 관계를 명확히 할 필요가 있다.

경찰경호 관련 일반법 제정은 경호처와 경찰, 군, 국정원, 자치단체 등 경호유관기관과의 관계를 명확히 하는 데도 도움이 될 것이다.

한편, 대통령실 경호처는 대통령 등의 경호에 관한 법률 제16조(대통령경호안전대책위원회), 대통령경호안전대책위원회규정 제4조(책임) 제2항제1호, ‘유관기관용경호업무편람’에 의거하여 대통령실 경호처가 타 기관에 대해 지휘할 수 있다는 입장이다.

하지만, 대통령 등의 경호에 관한 법률 제15조(국가기관등에 대한 협조요청), 대통령경호안전대책위원회 규정 제4조 본문(기관간 협조 규정)

으로 볼 때 대통령실 경호처와 타 국가기관과의 관계는 협조 관계로 봄이 타당할 것으로 보인다.

즉, 국가기관간 경호활동에 있어 지휘나 협조나 등 불필요한 마찰을 방지하기 위해서라도 경찰 경호관련 일반법에 타 국가기관과의 업무관계를 상호협조 관계로 명확히 규율하는 것이 필요할 것이다.

IV. 경호 관련 법률 제정

경찰 경호 관련 일반법률 제정과 관련해서는 제17대 국회에서 본격적인 논의가 있었다. 하지만, 대선 일정 등 여러 가지 요인으로 인해 법률이 제정되지는 못하고 경찰 경호 관련 일반법률 제정 논의는 수면 아래로 가라앉아 있는 상황이다.

하지만, 2012년 대선을 앞두고 중요 정치인에 대한 경호 문제가 다시 대두될 가능성이 높고, 이럴 경우 다시 한번 대선후보자 등의 경호 주체, 방법 등과 관련된 2006년의 논란이 재현될 가능성이 높다고 보여진다.

아래에서는 제17대 국회에서 입법이 추진되었던 ‘요인경호법’ 논의 과

정을 자세히 기술하기로 한다. 이를 통해, 경찰경호에 관한 일반법 제정의 필요성과 일반법 관련 내용을 구체적으로 살펴보기로 한다.

1. 입법 추진 배경과 경과

2006년 5월 박근혜 前 한나라당 대표의 피습사건을 계기로 한나라당에서 대선후보자 등 중요 정치인에 대한 국가기관의 경호책임을 명확히 하기 위해 요인경호법이 추진되었다.

한편, 열린우리당 강성종 의원은 2006년 12월 8일 경찰이 경호를 담당하고 있는 대선후보자와 국무총리 경호를 경호실에서 맡도록 하는 대통령경호실법 개정안을 발의하였다.

<표 2 요인경호법, 경찰경호에 관한 법률, 대통령경호실법 개정안 비교>

	요인경호법	경찰경호에관한법률	대통령경호실법개정안
발의자	김정훈 의원 등 32명	김동철 의원 등 18명	강성종 의원 등 20명
발의 일시	06.11.28	07.4.2	06.12.6
내용	<ul style="list-style-type: none"> · 경찰경호대상자를 법률에 규정 · 경호활동의 법적 근거를 명시 · 경호목적상 국가기관 등에 협조요청을 명시 · 경호경찰관의 의무(직권남용금지, 비밀엄수)와 처벌조항을 명시 	<ul style="list-style-type: none"> · 주 요 내 용 은 요인경호법과 동일 	<ul style="list-style-type: none"> · 대선후보자, 국무총리를 경찰경호대상자에서 대통령경호실 경호대상자로 변경
비고	<ul style="list-style-type: none"> · 주요정당의 경선에서 대선후보로 확정된 자, 중요정치인을 경찰 경호대상자에 추가 	<ul style="list-style-type: none"> · 대선후보 예비등록자, 중요정치인을 경찰경호대상자에 추가 · 경찰청장과 사전협의를 통해 경찰경호대상 외빈을 경호실에서 경호할 수 있도록 규정 	

요인경호법과 대통령경호실법 개정안에 대해 경찰과 경호실이 서로 의견을 보이자 법제처 차장 주관 정부입법정책협의회 및 국무조정실 주관 관계기관조정회의, 실무회의 등을 개최하여 경찰과 대통령 경호실을 각각 국가경호기관으로 하는 입법원칙에 합의하였다.

하지만, 이후 대통령 경호실에서 정부 내 합의사항을 수용할 수 없다는 의견을 통보하여 정부 내 합의는 무산되었고, 이후 요인경호법은 국회 행자위, 대통령경호실법 개정안은 국회 운영위 계류하다 제17대 국회 폐회로 법안이 자동 폐기되었다.

<입법 추진 경과>

06.5.20 박근혜 전 한나라당 대표 피습사건 발생

06.11.28 한나라당 김정훈 의원, 요인경호법 제정안 발의

06.12.6 열린우리당 강성종 의원, 대통령경호실법 개정안 발의

07.2.21 국회 행정자치위원회 요인경호법 상정, 법안심사소위에 회부

07.2.27 열린우리당-한나라당 원내대표 및 정책위의장단 회의에서 요인경호법 2월국회 중 처리 합의

07.3.5 열린우리당 제1정조위원장 주재 정책협의 개최, 경찰경호관련 개별입법필요성 인정, 세부 내용은 정부내 협의토록 결정

07.3.9 대통령경호실에서 법제처에 요인경호법 제정 관련, '정부입법정책협의회' 개최 요청

07.3.15 법제처 차장 주관 '정부입법정책협의회' 개최, 별도 법률 제정

의 타당성 인정하였으나, 최종 합의 결렬 후 국무조정실에 관련 사항 보고

07.3.27 국무조정실 기획관리조정관 주관 ‘관계기관조정회의’ 개최, 정부 입법으로 경호관련 일반법 제정을 추진하기로 합의

⇒ 합의사항 : ① 현행 경호시스템을 근간으로 정부입법안을 마련함
② 대선후보자 경호는 경찰에서 담당

07.4.2 김동철 의원, 경찰경호에 관한 법률 제정안 발의

07.4.6 국무조정실 의정심의관 주관 ‘관계기관실무회의’ 개최, 경찰과 경호실이 각각 일반법 초안을 제출한 후 세부일정을 협의기로 결정

07.4.13 국회 행정자치위원회 법안심사소위 ‘요인경호법’ 심의 유보 결정

07.5.2 국무조정실 의정심의관 주관 ‘관계기관실무회의’ 개최, 경찰과 대통령경호실의 경호대상자를 구분하여 법률에 규정하기로 합의

07.5.11 국무조정실 의정심의관 주관 국장급 ‘관계기관실무회의’ 개최, 국무조정실 조정안을 제시, 조정안을 중심으로 이견을 조정하기로 합의

07.5.18 국무조정실 기획차관 주관 차장급 ‘관계기관협의’ 개최, 경찰과 대통령경호실을 각각 국가경호기관으로 하는 입법원칙에 합의

07.5.25 대통령경호실, 국무조정실에 5.18 합의사항을 수용할 수 없다는 의견 통보, 정부내 협의 유보

2. 세부 협의 내용 및 쟁점

가. 국회 內 검토 의견

1) 국회 행사위 전문위원 검토보고(07.2.21)

요인경호법과 관련, 경찰경호의 법적 근거를 보완하기 위해 입법 필요성이 있으며, 대통령경호실법 제3조제1항제6호 규정으로 인한 경호대상자 중복 문제를 해결할 필요가 있음

2) 열린우리당 주관 정책협의(07.3.5, 열린우리당 제1정조위원장 주관)

경찰관직무집행법에 경호 관련 내용 포함은 부적절, 경찰경호 관련 별도 법률의 제정 필요성을 인정

* 대통령비서실과 함께 대통령에 직속된 경호실에서 대선후보자를 경호하는 것은 부적절하다고 지적

나. 정부 內 검토 의견

1) 정부입법정책협의회(07.3.15, 법제처 차장 주관)

가장 바람직한 방안은 경찰과 대통령경호실의 경호업무를 통합하여 규정하는 새로운 법률을 제정하는 것으로 판단

요인경호법을 그대로 제정하여 운영하는 경우에도 문제는 없으며, 경찰관직무집행법을 개정하여 경호 관련 사항을 규율하는 것은 부적절(법

제처 법제지원단장 발표)

2) 관계기관조정회의(07.3.27, 국무조정실 기획관리조정관 주관)

경찰청 경비국장은 국무총리·대선후보자는 현행대로 경찰에서 경호해야 하며, 경호활동의 법적근거 마련을 위해 요인경호법 제정이 필요하다고 주장

대통령경호실 혁신기획실장은 요인경호법 제정에 반대하며, 국무총리 및 대선후보자는 경호실에서 경호해야 한다고 주장

법제처 법제지원단장은 경호관련 일반법 제정이 필요하고, 경찰관직무집행법 개정은 부적절하다는 의견 표명

국무조정실 기획관리조정관은 정부기관의 조직과 기능에 관한 사항을 의원입법으로 추진하는 것은 부적절하므로

① 요인경호에 관한 일반법을 제정하되, 국무조정실 주관으로 정부부처간 실무팀을 구성하여 구체적 입법내용을 결정하고

② 법 제정시까지 현행대로 경호를 실시하되, 경호시기를 앞당겨서 경호하는 등 야당의 요구사항을 경찰청에서 수용하여 경호에 만전을 기하도록 함

3) 관계기관실무협의(07.5.2, 국무조정실 의정심의관 주관)

대통령경호실 정책조정팀장, 경호실만이 유일한 국가경호기관이며 경찰청은 경호실에 위탁해 주는 경호대상자(국무총리 등)를 경호하도록 법률에 규정해야 한다고 주장

경찰청 경호과장, 대통령 외에 경찰경호대상자에 대한 경호는 경찰의 고유업무로 대통령경호실에서 위탁받은 업무가 아니며 경찰은 독자적 권한에 의해 경호업무를 담당하고 있다고 주장

대통령경호실 법률안은 현행 경호시스템을 존중한다는 3.27 관계기관 조정회의 합의를 무시하고 향후 대통령경호실만을 국가경호기관으로 하겠다는 주장으로 경찰은 수용 불가

합의사항 ① 경찰청과 대통령경호실의 경호대상자를 구분하여 법률에 명시되 각 기관의 경호대상자는 현행 업무담당기관을 기준으로 함

② 경찰청의 경호업무가 독자적 업무인지 경호실에서 위탁하는 것으로 할 것인지는 추후 고위급회의(국장급)에서 논의하기로 함

<표3 경찰청과 대통령경호실의 경호통합법 법률초안 주요내용>

구분	경찰청	대통령경호실
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 국가경호기관으로서 경찰과 대통령경호실이 함께 경호업무의 법적근거로 활용할 수 있도록 규정 • 대선후보자를 현행과 같이 경찰경호 대상자로 명시 • 경찰과 대통령경호실의 경호대상자를 명확히 구분, 업무혼란 방지 <p>⇒ 요인경호법 및 경찰경호에 관한 법률과 유사</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령경호실을 국가경호기관으로 하고, 경찰은 경호실의 위탁을 받아 경호업무 수행 • 대선후보자는 대통령경호실 경호대상자로 규정 • 경호실장이 임의로 경찰경호대상자를 경호실 경호대상자로 지정 가능

4) 관계기관실무회의(07.5.11, 국무조정실 의정심의관 주관)

경찰청 경비국장은 현재까지 경찰이 담당해 온 업무를 경호실에서 ‘위탁’ 받아서 수행하라는 주장은 수용 불가 입장 표명

경호실 혁신기획실장은 1963년 이후 경호업무의 모든 권한은 경호실에 있다고 주장

국무조정실은 경찰과 대통령경호실 의견의 중재안으로

① ‘위탁’ 용어는 사용하지 말고 경호대상자는 현행대로 각 기관별로 구분하여 명시하되 단서조항에 경호실은 ‘기타 경호실장이 정한 인사’를 경호할 수 있는 조항을 두고

② 대통령령에 규정된 ‘경호안전대책위원회’를 법률에 규정하고 경호 기관간 업무협이나 조정을 담당하도록 하자는 의견을 제시

법제처 법제지원단장은 현재 경호실이 모든 경호업무를 담당하는 기관이 아니므로 ‘위탁’ 주장은 부적절, 국무조정실 중재안이 타당하다고 주장

결정사항 : 국무조정실의 중재안에 대해 각 기관별로 의견을 정리, 추가협의 실시

5) 관계기관 차장급 회의(07.5.18, 국무조정실 기획차장 주재)

경찰청 차장은 정부 수립 이후 요인경호를 담당해 온 일반경호기관인 경찰에게 경호업무를 ‘위탁’해 주겠다는 경호실 주장은 부적절하며, ‘기타 경호실장이 경호실 경호대상자로 지정할 수 있는 요인’은 대통령 등에 준하는 자로 제한해야 한다고 주장

대통령경호실 차장은 1963년 이후 경호실이 유일한 경호전문기관으로 경호실만이 모든 경호업무의 권한을 갖고 경찰청은 경호실의 위탁을 받아 경호업무 실시

조정내용(국무조정실 기획차장) ① 경호실이 가장 권위있는 경호기관이나, 경찰도 전문성을 보유한 경호기관이며, 현행법상 대통령경호실의 주 임무는 대통령에 대한 경호로 제한적이며, 필요시 확대한다면 방법·절차 등에 원칙을 세워야 함

② 경호실에서 주장하는 ‘위탁’ 주장은 부적절, 경호업무 통합법에 경찰과 대통령경호실의 경호대상자를 각각 구분하여 명시함

③ 국내 경호대상자는 현행대로 양 기관의 경호대상자를 구분해서 규정하고, 대선후보자 등 현재 경찰이 담당하고 있는 경호대상자는 경찰에서 경호하도록 함

④ 외빈경호대상자 중 국제기구·국제회의 중요인사, 기타 장관급 이상 외빈에 대해 대통령경호실장이 경호실 경호대상자로 지정할 수 있는 범위를 명확하게 정함

6) 국무조정실은 경찰청과 대통령경호실을 각각 경호기관으로 인정하고 양 기관의 경호대상자를 구분하여 경호관련통합법에 명시하며, 경호대상자의 구분에 관한 세부사항을 실무회의에서 논의하기로 결정, 이상의 회의결과를 문서로 각 기관에 통보하였으나,

대통령경호실은 07.5.25 국무조정실 의정심의관실에 ‘조정회의 결과에 대한 의견’ 제하 의견서를 전달하고

① 지난 07.5.18 국무조정실 조정회의시 경호실은 경찰을 독자적 경호기관으로 명시하는 데 동의한 바 없으며

② 국무조정실이 경찰 측 입장에 기울어진 중재를 하고 있어, 필요시 경찰청과 대통령경호실이 직접 대화하겠다는 의사를 전달

다. 쟁점사항 및 기관별 입장 정리

경호통합법(경호에 관한 일반법률) 제정에 대해 정부 부처 내 논의는 대통령경호실의 국무조정실 조정안 수용 불가 입장 표명에 따라 중단되었다. 이후, 국회 행정자치위원회와 운영위원회에 계류 중이던 요인경호법, 경찰경호에 관한 법률, 대통령경호실법개정안은 여야의 대선후보자 선출 등 대선정국 일정에 들어가면서 논의가 제대로 이뤄지지 못하고, 17대 국회가 폐회됨에 따라 자동 폐기되었다.

위에서 언급되어진 경호통합법 제정 관련 쟁점사항 및 경찰청과 대통령경호실의 입장을 정리해 보면 표와 같다.

<표4 경호통합법 쟁점사항 및 기관별 입장>

쟁점사항	경찰청	대통령경호실	비고
경호기관의 지위	<ul style="list-style-type: none"> • 현행법과 실무상 경찰청과 대통령경호실이 각각 국가경호기관 	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령경호실만 경호기관 • 경찰은 대통령경호실에서 위탁해주는 대상자에 대한 경호를 담당하도록 입법해야 함 	<ul style="list-style-type: none"> • 국회, 법제처는 현행법과 실무상 당연히 경찰청과 대통령경호실을 각각 경호기관으로 인정 • 국무조정실은 경찰청과 대통령경호실이 각각 경호기관이라고 결정
경호대상자 구분	<ul style="list-style-type: none"> • 대부분의 경호대상자를 구분하여 규정할 수 있음 • 양 기관의 경호대상자를 가능한 명확히 구분하는 것이 바람직 	<ul style="list-style-type: none"> • 경호대상자 구분 곤란, 모든 요인을 경호실 경호대상으로 하고 경호실에서 경찰에 위탁해주는 것으로 규정해야 함 	<ul style="list-style-type: none"> • 경호실은 대통령경호실법 제3조제1항제6호(현 대통령 등의 경호에 관한 법률 제4조제1항제6호) 기타 경호대상자를 제한없이 포괄적으로 해석 • 국무조정실은 각 기관의 경호대상자를 현행대로 구분하여 명시하고, 예외적으로 상호주의나 상대국의 요청에 의해 경호실에서 경찰경호대상 외빈을 경호할 수 있도록 규정하기로 결정
입법형식	<ul style="list-style-type: none"> • 경찰법 체계상 경호 관련 개별법률 제정이 바람직 	<ul style="list-style-type: none"> • 경찰관직무집행법이나 대통령경호실법 일부 수정으로 충분(경찰경호관련 입법 자체에 대해 반대) 	<ul style="list-style-type: none"> • 국회, 법제처, 국무조정실에서 공통적으로 개별법률 제정 필요성을 긍정

위의 쟁점사항에 대해 다음과 같이 검토해 본다.

1) 경찰청과 대통령경호실의 관계

(가) 경호업무의 법적 성격 검토

법률상 경호업무는 경찰기관이 담당하는 ‘치안’ 업무의 하나로 볼 수 있다. 이는 위의 경호의 의미 부분에서 검토한 바와 같이 건국 후 제정된 정부조직법과 경호규정에서 경호업무를 치안 업무의 하나로 규정하고, 치안업무를 관장하는 경찰의 업무로 명시하였다. 1963년 대통령경호실법 제정 이후 경호업무는 여전히 내무부 치안국의 업무로 규정되어 있었으며 1981년 경찰관직무집행법 개정시 요인경호가 경찰의 직무를 명시하였다. 1998년 정부조직법 개정시 대통령경호실이 정부조직법에 규정되었으며 그 임무를 대통령에 대한 경호로 제한하여 규정하고 있다.

즉, 경찰은 건국과 더불어 국가요인에 대한 경호업무를 담당해 왔으며, 1961. 5.16을 계기로 대통령에 대한 경호임무를 대통령경호실에서 담당하게 됨으로써 국가 경호기관이 이원화하게 된 것으로 볼 수 있다.

따라서, 현행 법률상 경찰은 경호업무의 일반적 권한을 보유한 국가 경호기관이며 1963년 대통령경호실법 제정 후 대통령에 대한 경호책임만을 대통령경호실에서 담당하도록 규정하고 있다고 보여진다.

(나) 경호업무 현황

경호업무 현황을 보면, 1963년 대통령경호실법 제정 이후 대통령에 대한 경호책임만을 대통령경호실에서 담당, 기타 중요인사는 경찰청이 독자적으로 경호해 오고 있다.

대통령경호실 설치 이후에도 국내요인의 경우 현재까지 대통령경호실은 대통령(당선자 포함)만을 경호하고, 기타 요인은 경찰이 담당하고 있으며, 1963년 대통령경호실법 제정시 경호실의 명시적 경호대상자는 ‘대통령과 그 가족, 대통령 당선이 확정된 자’ 뿐이었으며, 실제 대통령과 그 가족을 제외한 모든 요인을 경찰청에서 경호하였다.

외빈의 경우 경호실은 1963년 대통령경호실법 제정시부터 1999년 제2차 개정시까지 외빈을 구체적으로 경호실경호대상자로 규정하지 않았고, 2005년 제3차 개정시 ‘방한하는 외국의 국가원수 또는 행정수반과 그 배우자’를 경호실경호대상자에 포함시켰다.

실무상으로도 경찰청과 대통령경호실은 현재까지 국가경호기관으로서 중요인사에 대한 경호업무를 분담해 오고 있다.

결론적으로 경호는 본래 경찰의 임무였으나 대통령경호실 창설 이후 국가경호기관이 이원화되었고 현재 양 기관의 관계는 법률상 보통경호기관(경찰청)과 특별경호기관(경호처)으로 볼 수 있으며,

경찰은 여전히 국가경호기관으로서 요인경호 업무를 담하고, 대통령경호실은 대통령에 대한 경호책임만을 별도로 담당하고 있는 것으로 볼 수 있다.

이는 대통령경호실법 일부 개정법률안의 국회 운영위원회 검토보고서에서도 ‘현행 경찰관직무집행법 제2조 제2호에서 요인경호를 이미 경찰청 직무로 규정하고 있는 바 국가요인 경호에 관한 사항을 대통령경호실법 개정안에 규정함에 있어 경찰청과의 관계에서 그 주관 기관 등에 대한 검토가 필요할 것으로 본다’고 언급하고 있는 것에서도 간접적으로 확인할 수 있다.

2) 행정권한의 위탁과 관련된 문제

대통령경호실은 경찰이 경호실의 경호권을 위탁받아 수행하고 있다고 주장하고 있다.

이에 대해 ‘위탁’은 행정기관이 자신의 소관사무의 일부에 대해서 할 수 있으나, 현재 경찰의 경호업무는 경찰관직무집행법에 명시된 경찰의 고유사무로 경호실은 경찰청에 위탁할 권한을 가지고 있지 않은 것으로 보인다.

경찰관직무집행법은 포괄적으로 ‘요인경호’를 경찰의 직무로 규정한 반면, 대통령 등의 경호에 관한 법률(제1조) 및 정부조직법(제14조)은 ‘대통령 등에 대한 경호’를 경호실의 임무로 규정하고 있어 양 기관의

법률적 관계는 보통경호기관과 특별경호기관으로 볼 수 있다.

정부조직법에 ‘대통령 등에 대한 경호’로 규정된 것을 ‘경호’ 부분만 부각하여 해석하면서, 마치 대통령실 경호처가 전체적으로 요인경호에 관한 사무를 관장하는 것처럼 주장하는 것은 무리한 주장으로 보인다.

또한, 경찰관직무집행법은 1981년 처음으로 경찰의 직무범위를 법에 명시하면서 ‘요인경호’가 경찰의 직무임을 법률로써 명확히 한 것이고 경찰관직무집행법에 명시된 경찰사무를 ‘타 기관에 대한 지원사무’라고 주장하는 것은 법해석상 불가능한 무리한 주장이다.

3) 경찰법 체계상 경호 관련 내용의 바람직한 입법형식

경찰관직무집행법은 경찰작용에 관한 일반법의 지위를 가지는 법이므로 개별 경찰작용인 요인의 세부사항을 동법에 규정하는 입법은 법체계상 부적절하고 개별입법이 타당할 것으로 보인다.

경찰관직무집행법 제2조(직무의 범위) 경찰관은 다음 각호의 직무를 행한다.

1. 범죄의 예방·진압 및 수사 ⇒ 형법·형사소송법
2. 경비·요인경호 및 대간첩작전 수행 ⇒ 전투경찰대설치법
3. 치안정보의 수집·작성 및 배포
4. 교통의 단속과 위해의 방지 ⇒ 도로교통법

5. 기타 공공의 안녕과 질서유지 ⇒ 집회및시위에관한법률

또한 권력적 강제작용은 개별 법률로 상세하게 규정하여 국민의 인권을 보호해야 한다. 요인경호는 검문검색, 출입통제 등 국민의 자유와 권리를 제한하는 업무를 수반하므로, 단행 법률로 그 내용과 한계, 절차를 상세하게 정하는 입법형식이 적절할 것이다.

아울러, 비교법적으로도 우리나라의 경찰법 체계는 독일의 법 체계를 상당부분 수용하고 있어, 독일의 경찰관련 법률을 참고할 필요가 있으며, 독일의 경우 내용상 우리나라의 경찰관직무집행법과 유사한 ‘경찰직무법’을 가지고 있으며, 구체적인 특정분야의 경찰작용은 단행 법률에서 규정하는 형식을 취하고 있다.

일본의 경우에도 경찰관직무집행법에는 경호 등 개별경찰작용을 규율하지 않고 별도의 법률에서 경호활동을 규율하고 있다.

그 외, 미국, 독일, 프랑스, 러시아 등도 경호업무는 개별 법률에 규율하고 있다.

경찰관직무집행법에 개별경찰작용의 하나인 ‘요인경호’ 관련 사항을 규정하는 것은 부적절하며, 경찰관직무집행법의 전면적 개정 없이 현재 전문 13조에 불과한 경직법에 경호 관련 사항을 규율한다면 이는 ‘배보다 배꼽이 큰’ 이상한 입법이 될 것이다.

학계에서는 경찰경호직무에 관한 사항을 경찰관직무집행법에 규정하는 것이 적절한가에 대한 연구는 없지만, 다수의 학자¹⁸⁾들이 경찰관직무집

행법의 개선방안에 대한 연구논문을 발표한 바 있고, 그 내용은 경찰관 직무집행법이 경찰작용의 일반법으로서의 위상을 갖고 제대로 기능을 할 수 있도록 내용이 수정 보완되어야 한다는 것이다.

따라서, 특정분야의 경찰활동인 ‘요인경호’를 경찰관직무집행법에 규정하는 것은 학계의 일반적인 입장과도 배치되는 것으로 보인다.

라. 경호 관련 일반법 제시

국회에서 발의된 요인경호법, 경찰경호에 관한 법률, 대통령경호실법 개정안 등을 종합하여 경호 관련 일반법을 제시해 본다.

<국가 중요인사 경호에 관한 법률>

제1조(목적) 이 법은 국가적으로 보호 필요성이 인정되는 중요인사에 대한 국가기관의 경호활동에 필요한 사항을 규율함으로써 경호업무의 원활한 수행을 보장함을 목적으로 한다.

제2조(경호담당기관) 경찰청과 대통령실 경호처는 국가경호기관으로서 이 법이 정하는 바에 따라 각 기관별 경호대상자에 대해 경호업무를 담당한다.

18) 한국법제연구원 김재광 연구원 연구논문(2003), 고려대학교 서정범 연구원 논문(2003) 등

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “경호”라 함은 경호대상자의 행명과 재산을 보호하기 위하여 신체에 가해지는 위해를 방지 또는 제거하고, 특정한 지역을 경계 순찰 및 방비하는 등 공공의 안녕과 질서유지를 위해 경호대상자에 대한 위협발생을 방지하는 모든 치안활동이다.

2. 경호경찰관은 경찰공무원법이 규정하는 국가경찰공무원 및 전투경찰대설치법이 규정하는 전투경찰 순경 중 경찰청장의 경호지침에 따라 직무를 수행하는 자와 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법이 규정하는 자치경찰단 또는 자치경찰대에 근무하는 자치경찰공무원 중 경찰청장 또는 지방경찰청장의 요청에 의해 경호임무 수행을 위해 파견 또는 지원된 자를 말한다.

3. 대통령실경호처(이하 경호처요원이라 한다)은 대통령 등의 경호에 관한 법률 제6조에 의한 경호공무원 중 경호처장의 지시에 따라 경호임무를 수행하는 자를 말한다. 단, 경호처에 파견된 자 중 경호처장의 지시에 따라 경호임무를 수행하는 자는 이를 경호처 요원으로 본다.

4. 경호구역이라 함은 경호경찰관과 경호처요원이 경호를 실시하는 구역을 말한다.

제4조(대통령실 경호처의 임무) ① 대통령실경호처는 다음 각 호에 명시된 자에 대한 경호업무를 담당한다.

1. 대통령 및 대통령당선인과 가족
2. 대통령권한대행과 그 배우자

3. 퇴임 후 5년 이내의 전직대통령과 그 배우자
4. 방한하는 외국의 국가원수 또는 행정수반과 그 배우자
5. 기타 대통령이 경호업무를 명하는 경우에 한하여, 방한하는 외국정부의 대표자 및 국제기구 중요인사

② 제1항제1호의 ‘가족’의 범위에 대해서는 대통령령으로 정한다.

③ 제1항제3호 내지 제5호의 경호대상자는 본인 또는 외국정부의 명시적인 의사에 반하여 경호를 제공할 수 없다.

제5조(경찰청의 임무) ① 경찰청은 다음 각 호에 명시된 자에 대한 경호업무를 담당한다.

1. 국회의장, 대법원장, 국무총리, 헌법재판소장, 전직대통령(퇴임 후 5년 경과자)
2. 대통령선거후보자(주요정당의 전당대회에서 대통령선거후보자로 선출된 자를 포함한다)
3. 정당의 요청이 있는 주요정당의 대표자 및 위해가 우려되는 중요정치인
4. 방한하는 외국 중앙정부의 장관급 이상 인사와 국제기구 및 국제회의의 중요인사(단, 제4조제1항제4호 내지 제5호의 경호대상자를 제외한다)
5. 그 밖에 국가안전보장 및 사회질서 유지를 위해 경찰청장이 경호가 필요하다고 인정한 인사(타 부처의 공식요청에 의해 경찰청장이 경호실시를 결정한 자를 포함한다)

② 제1항제2호 내지 제3호의 주요정당 및 중요정치인의 범위와 신청방법에 대해서는 대통령령으로 한다.

③ 제1항제4호의 경호대상자에 대해서는 경찰청장은 외교관례 및 위해가능성을 종합적으로 검토하여 경호실시 여부를 결정할 수 있다. 이때, 경호실시 여부를 결정하기 위해 필요한 경우 외교통상부 등 관계기관의 의견을 청취할 수 있다.

④ 제1항의 경호대상자는 본인 또는 외국정부의 명시적 의사에 반하여 경호를 제공할 수 없다.

제6조(경호구역의 지정) ① 경찰청장 및 대통령실경호처장은 경호업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우 최소한의 범위 내에서 경호구역을 지정할 수 있다. 단, 제4조제1항 각호의 경호대상자 경호를 위한 경호구역과 제5조제1항 각호의 경호대상자 경호를 위한 경호구역이 중복되는 경우, 경찰청장은 대통령경호처장이 정하는 경호구역 이외의 지역을 경호구역으로 지정하여야 한다.

② 경호경찰관 및 경호처요원은 경호구역 안에서 경호목적상 상당한 이유가 있는 경우에 한해 질서유지, 교통관리, 검문검색, 출입통제, 위험물의 탐지 및 안전조치, 기타 위해방지에 필요한 안전활동을 할 수 있다.

제7조(경호상황본부) 경찰청장 또는 대통령실경호처장은 필요시 경호상황본부를 설치 운용할 수 있다.

제8조(경호목적의 긴급조치) ① 경호경찰관 및 경호처요원은 경호대상자의 안전에 대한 명백하고 긴급한 위협을 제거하기 위해 필요한 경우 위험발생에 책임있는 자에 대하여 위협의 제거에 필요한 조치를 하게 하거나 스스로 그 조치를 할 수 있다.

② 경호경찰관 및 경호처요원은 경호대상자에 대해 위해를 기도할 우려가 현저한 자에 대해서는 주위의 사정을 합리적으로 판단하여 필요한 한도 내에서 일시적으로 격리할 수 있다.

③ 경호경찰관 및 경호처요원이 제1항 내지 제2항의 조치를 취한 경우 지체없이 경호상황본부(경찰청장 또는 경호처장)에게 보고하여야 한다.

제9조(타 기관등에 대한 협조요청) 경찰청장 또는 대통령실경호처장은 경호업무상 필요하다고 인정할 때에는 국가기관·지방자치단체 기타 공공단체의 장에게 필요한 협조를 요청할 수 있다.

제10조(경호안전대책위원회) ① 경호업무를 수행함에 있어 관계부처의 책임을 명확하게 하고 협조를 원활하게 하기 위하여 대통령실경호처에 대통령실경호차장을 위원장으로 하는 ‘대통령경호안전대책위원회’를 두고, 경찰청에 경찰청차장을 위원으로 하는 ‘경찰경호안전대책위원회’를 둔다.

② 위원회는 다음 각호의 사항을 관장한다.

1. 경찰과 대통령실경호처의 경호활동에 필요한 안전대책과 관련된 업무의 협의
2. 경찰과 대통령실경호처의 경호활동과 관련된 첩보 및 정보의 교환과 분석
3. 그 밖에 위원장이 경호업무의 원활한 수행을 위해 필요하다고 인정하는 사항에 대한 협의

③ ‘대통령경호안전대책위원회’ 및 ‘경찰경호안전대책위원회’의 구성

및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제11조(직권남용의 금지) 이 법에 규정된 경호경찰관 및 경호처요원의 직권은 경호업무의 원활한 수행을 위해 필요한 최소한도 내에서 행사되어야 하며 이를 남용하여서는 안된다.

제12조(비밀엄수) 경호경찰관과 경호처요원(퇴직한 자를 포함한다)은 경호업무와 관련하여 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니된다.

제13조(위임규정) 기타 이 법 시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제14조(벌칙) 제11조와 제12조를 위반한 자에 대해 벌칙규정을 둔다.

V. 경호 효율성 문제

위에서 경호 관련 경찰청과 대통령실 경호처간의 쟁점사항과 입장 차이를 정리해 보았다. 이와 같이 경찰과 경호처간 논란이 발생하는 이유는 근본적으로 경호 관련 일반법이 존재하지 않음으로 인해서 발생하는 문제이다.

또한, 경찰의 경호대상자가 법률에 명확하게 규정되어 있지 않고 경호 규칙이라는 경찰청 내부 훈령에 규율되어 있어, 경호처의 대통령 등의 경호에 관한 법률 제4조제1항제6호의 임의적인 해석이 가능하기 때문이다.

이러한 논란은 법률상 미비와 법체계상 문제 뿐 아니라, 우리나라에만 존재하는 특이한 국가경호기관의 일원화도 원인으로 작용하고 있다. 위에서도 지적했듯이 정부수립 이후 경호는 경찰에서 단독으로 고유사무로 담당해 오다 5.16 이후 대통령경호실이 창설되면서 국가경호기관이 일원화되었다. 하지만, 이러한 경우는 전 세계적으로 유례를 찾아보기 어렵고 효율성 측면에서도 여러 가지 문제를 야기하고 있다.

따라서, 아래에서는 우리나라 국가경호기관의 일원화 문제를 통한 효율성 제고 방안에 대해 검토해 보기로 한다.

1. 대통령실 경호처 개편 필요성 제기

대통령실 경호처는 1963년 대통령경호실 창설 이후 해당 체제를 유지하여 오다, 2008년 2월 이명박 대통령 취임 이후 대통령실에 소속된 경호처로 직제와 명칭이 변경되었다.

대통령실 경호처에 대해서는 부정적인 평가에서 자유롭지 못한 것 같

다. 군사정권 시절, 옛 대통령 경호실은 중앙정보부와 함께 본연의 임무를 넘어서 무소불위의 권력 집중행사와 청와대를 초월적인 권위·권부의 상징으로 자리매김하게 하는 매개체가 되었으며, 낙하산 인사, 군부의 색채, 묻지마 예산 집행 등 달갑지 않은 꼬리표가 현재까지 대통령실 경호처의 짐으로 남아 있다고 지적된다. 아울러 대통령실 경호처는 작은 정부를 지향하는 국정의 추세를 고려해야 하는데다 한국 현대정치사의 산물이라는 태생적 한계도 언급되고 있다.¹⁹⁾

사법·공안행정·법집행 업무의 본질, 국가기관으로서 존립을 위한 합리성과 효율성, 국가의 민주화로 인하여 대통령 1인 권력체계 구축 필요성과 군사적 불안정성의 타개 등의 정치적 목적 소멸 등에 따라 경호처의 편제는 조정되어야 할 필요성을 주장하는 견해도 있다.²⁰⁾

이와 관련해서 노무현 정부는 경호실 선진화 방안으로 경찰이 경호의 중심을 맡고 군이 후방 지원하는 체제로 정비하고자 하였다. 현재는 전 시나 쿠데타 시기와 같은 비상상황이 아니므로 군 경호부대 중심의 경호 시스템을 미국과 유럽 등 선진 각국의 경호체계처럼 경찰 중심으로 바뀌야 한다고 보았던 것이다.²¹⁾

위의 여러 가지 견해들을 종합해 볼 때 그간 대통령실 경호처가 창설 이후 국가경호기관으로서 전문성을 확보하고 변화를 추구하는 긍정적인 면이 있지만, 위에서 언급되었듯이 본연의 대통령 경호라는 임무에서 벗어나 경호 대상자를 확대하는 것은 시대사적 흐름에서 볼 때 타당하지

19) 갈태웅, 위의 논문, 3-4p

20) 장기봉, 21세기 국가경호기관 MODEL에 관한 연구, 연세대 석사학위 논문, 2001, 108p

21) 정희상, 대통령 경호원이 문건 들고 국회로 달려간 까닭은? 시사IN 23호, 2008, 45-46p

않은 것으로 보인다.

2. 비호울성의 문제

2008년 1월 기준으로 대통령실 경호처 소속 공무원은 모두 525명에 이르고 있는 것으로 알려져 있다. 이 중에 사무관급 이상의 공무원이 45%, 4급 이상도 23.6%로 간부급 직원이 절반에 달하는 등 일반직 국가공무원의 5급 이상 비율 15%를 크게 상회하고 있다고 한다.²²⁾

또한, 경호처의 내부 잉여 인력 문제도 지적되고 있다. 참여 정부 들어 현장 경호인력을 30% 줄이고 잉여 인력을 경호안전교육원으로 배치하려 한 등에서 이러한 점을 알 수 있다.

그리고 대통령 경호실을 경호처로 낮추고 대통령실장의 지휘를 받도록 한 2008년 대통령직 인수위원회 측은 ‘주요국 중 한국만 청와대 내에 경호실을 별도 조직으로 두고 있으며, 조직이나 예산 모두 불필요할 정도로 비대해졌다고 판단해 글로벌 스탠더드에 맞게 손보게 된 것’이라고 배경을 설명하였다.

22) 임준태, 위의 논문, 113-114p

더군다나 경호처가 범죄수사와 정보수집 등의 업무는 제대로 하지 못하거나 극히 제한적으로 접근하여 생산성이 저하되는 점이 지적되기도 한다.²³⁾

미국, 영국, 독일, 프랑스, 캐나다, 이탈리아, 일본, 러시아 등 외국 G8 국가를 보면 미국을 제외한 대부분의 국가들이 연방경찰, 국가경찰, 수도권경찰 등 일반 경찰조직이 경호업무를 주도적으로 수행하고 있으며, 이들 선진국에서는 경호조직을 권력기관으로 인식하기보다는 전문 직업경찰 혹은 일반경찰직무 일환으로 이해하면서 직급자 책임도 차관급인 1급이나 치안정감으로, 혹은 치안감이나 경무관 등 2-3급 정도에 해당하는 경찰간부들로 임명하고 있다며 한국의 경호체계가 비정상적임을 지적하기도 한다.²⁴⁾

<표 5 각국의 경호조직체계>²⁵⁾

23) 갈태웅, 위의 논문, 94p

24) 임준태, 위의 논문, 113-114p

25) 이상원, 임준태, 한국공안행정학회보, 324p / 임준태, 이상원, '경찰경호발전방안에 관한 연구, 치안논총 제21집, 2005, 627-682p

국가	경호대상	경호기관	경호책임자	인원	협조기관
미국	대통령, 부통령 및 그 당선자, 전진대통령 등	국토안보부 SS / 국무장관 및 외빈은 DSS	차관보급	경호, 수상요원 2,100명	
한국	대통령 / 총리, 3부요인, 대선 후보자 등, 주요요인 및 외빈	경호처 / 경찰	차관급 (장관급 임명가)	500여명 (추정)	경찰, 군
영국	국왕 및 왕족, 수상, 각료 및 국민 등	수도경찰청 (MPS) 특별임무국	경무관급	410명	지방경찰
독일	대통령, 수상, 연방상하원의원, 장관	연방수사청(BKA) 경호국(SG)	치안감급	500명	지방경찰
프랑스	대통령, 수상, 내무·국방·외교장관	경찰청장 소속 요인경호실, 군인경찰	치안감급, 중장급	400여명	경찰
캐나다	총독, 연방총리, 장관, 연방의회 의장 등	연방경찰청 경호부	경무관급	200명	지방경찰
호주	총리, 연방의원, 호주가정법원 법관 등	연방경찰청 청 경호부	경무관급		
스위스	회기중 연방의원, 연방상원의원, 수상, 고위공무원	연방경찰청 경호경비국	경무관급		지방경찰
대만	총통	특위실	실장(중장급)	20명(근접)	
필리핀	대통령	경호사령부 (군, 경찰)	중장급	2,500명	군
태국	국왕, 수상	경호사령부 (군, 경찰)	중장급	300명	경찰
말레이시아	국왕, 수상	경시청 경호과	경호과장 (경무관, 총경급)	100명	지방경찰
스페인	국왕, 수상	경호실, 안정성안정국	실장(중령), 안전국장	376명	군

한편, 대통령실 경호처에서는 경호처가 경찰에 비해 경호전문성의 우

위를 가지고 있으므로 경호처에서 국가경호업무를 일원적으로 수행해야 하며 효율성을 담보할 수 있다고 주장한다.

하지만, 06년 경찰청 경호행사 분석자료에 따르면 대통령 경호실은 41명(전체의 21%), 경찰청은 156명(79%)의 외빈을 경호하였으며, 경찰청도 06년 상설 ‘외빈경호대’를 발대하여 근접경호요원의 전문성을 확보하고 있으므로 경찰의 경호전문성도 경호처에 비해 떨어진다고 볼 수는 없을 것이다.

<표6 경찰- 경호처의 경호업무 전문성 비교>

구분	경찰	경호처	비고
인력	다양한 분야의 전문 인력 보유	소소의 근접경호 및 안전활동 전문가 보유	경호실은 대통령 경호(주로 근접경호)에 필요한 인원, 장비만 보유
장비	경호, 대테러, 작전, 기타 일반 경찰 장비	대통령경호안전을 위한 장비 보유	
경호정보	보안/ 정보에서 수집, 분석	경찰, 국정원 등에 협조	

3. 경찰 단일기관으로 경호업무 통합시 장점

가. 인력운용 효율성의 제고

대통령실 경호처의 경우 경호업무의 특성상, 일정 연령 이상의 요원들은 현장업무에 투입이 곤란하며 경호처 조직만으로는 관리자나 지휘자 보직이 제한되어 있어 채용-승진-퇴직 등 효율적 인력관리가 곤란하다는 의견이 제기된다. 이는 위에서 살펴본 5급 이상 사무관의 과다와 현장 경호인력의 30% 정도를 잉여인력으로 보는 점에서도 간접적으로 나타난다.

경찰은 전국 경찰기관에 경호 및 경비 경력자가 근무할 수 있는 보직이 다수 존재하므로, 경호기관을 경찰단일기관으로 통합시 경호요원 중 우수한 요원은 관리자나 지휘자로 배치하고, 기타 현장근무가 부적절한 요원은 일선 경찰기관에 경비부서에 배치함으로써 인력운용의 효율성을 기할 수 있을 것으로 보인다. 현 경호처 체제 하에서는 현장근무 불가 요원은 퇴직하거나 능력이 떨어짐에도 현장근무를 하는 등 인력낭비 요소가 있다고 한다.

나. 국가예산 절감 및 업무효율화

경호처-경찰청의 업무협력단계를 줄여 주고 단일 기관화함으로써 업무협력을 보다 원활히 하고 국가예산절감에도 기여할 수 있을 것으로 보

인다.

다. 경호조직의 권력기관화 방지

경찰은 언론 등 사회적 통제가 매우 잘 작동하는 조직으로 경찰로 경호기관을 단일화 할 경우 경호조직이 경호대상자로 인해 권력기관화가 될 우려가 적어진다.

결론적으로, 국가 경호기관을 일원화하는 것이 선진국의 사례나 경호 실무상 효율적이 될 것이나, 경찰청이나 경호처 중 어디로 일원화하느냐는 문제는 각 경호기관의 조직에 관련된 문제이므로 쉽게 결론이 날 문제는 아니라고 보여 진다.

대통령실 경호처는 대통령 경호기관으로의 전문성과 인력운용의 효율성을 확보하고, 경찰청은 그 외 주요인사 경호에 있어 전문성을 키워 나가는 방안이 현재로서는 최선의 선택으로 보인다.

다만, 정책결정권자가 장기적으로 경호처와 경찰청 경호기관의 통합을 심도 있게 연구하고 고려해 보는 것이 필요할 것으로 생각된다.

VI. 결론

G20 정상회의의 완벽한 경호에도 드러났듯이 경찰의 경호활동과 역량은 선진국과 비교하여도 손색이 없다고 할 수 있다. 하지만, 이러한 경찰경호역량과 활동상에 비해 경찰 경호에 대한 평가나 법적·제도적인 뒷받침은 전무한 실정이라고 해도 과언이 아니다.

물론, 경찰 내부에서도 이런 현실을 인식하고 경찰경호활동에 대한 법적·제도적인 완비를 위해 노력해 왔으나, 경찰 내부의 추동력 부족, 경호처와의 이견, 국회 내의 논의 부진 등으로 제대로 이뤄지고 못하는 실정이다.

하지만, 서두에서도 지적했듯이 앞으로 대한민국의 국격 상승으로 국내외 주요인사에 대한 경호수요는 지속적으로 증가할 것이며, 이에 대한 완벽한 대비가 필요하다. 이를 위한 가장 중요한 방안이 법적으로 미비한 경찰경호활동에 대한 일반법을 제정하는 것임을 강조하고 싶다. 이는 경찰 내부를 위해서 뿐만 아니라 국민의 권리보장이라는 측면에서도 긍정적인 역할을 수행할 것으로 보인다.

본 연구에서 제시한 경호에 관한 일반 법률이 향후 관련 논의에 있어 중요한 참고자료가 될 수 있기를 기대한다. 아울러, 경호 관련 일반법

정비와 함께 우리나라의 독특한 구조한 국가경호기관의 이원화 문제도 조직이기주의 차원을 떠나 국가효율성 제고 차원에서 논의되기를 희망한다.

참 고 문 헌

1. 단행본

김두현, 경호경비법, 2004, 경호출판사

2. 논문

갈태웅, 대통령 경호업무의 발전방안에 관한 연구, 동국대 석사학위논문, 2008

박주현, 우리나라 경찰경호발전방안에 관한 연구, 동국대 석사학위논문, 2008

이승훈, 경찰경호의 발전방안, 국민대 석사학위논문, 2008

임준태, G8국가 경호시스템 분석을 통한 경찰경호발전 방안 연구, 치안정책연구소 연구보고서 2007-13

이상원·임준태, 경찰경호시스템의 발전방안에 관한 연구, 한국공안행정학회보 제20호, 2005

장기봉, 21세기 국가경호기관 MODEL에 관한 연구, 연세대 석사학위 논문, 2001

3. 기타 자료

요인경호법안 검토보고서, 국회 행정자치위원회 전문위원, 2007.2

외교부 의전실무편람

경호규칙(경찰청 훈령)

정희상, 대통령 경호원이 문건 들고 국회로 달려간 까닭은? 시사IN 23호, 2008

책임연구보고서 2010-18

경찰경호 발전방안에 관한 연구
- 경호 일반법 제정의 필요성을 중심으로 -

2010년 12월 30일 발행

발행인 : 김 영 식

발행처 : **치안정책연구소**

경기도 용인시 기흥구 언동1길 29

홈페이지 : www.psi.go.kr

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며
치안정책연구소 공식견해가 아님을 밝혀둡니다.



POLICE SCIENCE INSTITUTE