

## 정치인 경호제도의 문제점 및 개선방안

### The Problems and Improvement Measures of Protection for Politician

조성구\* · 김태민\*\*

#### <목 차>

- |                    |                    |
|--------------------|--------------------|
| I. 서론              | IV. 정치인 경호제도의 개선방안 |
| II. 이론적 근거         | V. 결론              |
| III. 정치인 경호제도의 문제점 |                    |

#### <요 약>

정치적으로 국민을 대표하고 국가의 미래를 좌우한다는 측면에서 정치인의 중요성은 더해가고 있지만 경호관련 법제의 미비, 경호에 대한 부정적 사회인식, 그리고 범죄 및 테러의 증가로 말미암아 정치인들은 안전을 보장받을 수 없는 현실에 처해있다.

정치인테러에 대한 대응은 치안유지 차원이 아닌 국가안보차원에서 처리되어야 하는 것이 마땅하고, 이를 위해 근본적인 법적근거의 마련과 정치인의 특수성을 고려한 전문적 경호기법이 정립되어야 한다. 범국가적 차원에서 정치인테러에 대한 법제의 보완과 새로운 입법을 통하여 근본적인 해결책이 마련되어야만 할 것이다.

특히 정치인 경호에 있어서는 경호대상자의 안전과 유권자의 표심확보라는 두 가지 모두를 충족해야하는 양면성을 가지고 있다. 따라서 정치인 경호를 효율적으로 수행하기 위해서는 체계적인 경호제도와 특수한 경호기법이 요구되지만 아직까지 전문적으로 연구되지 않는 못한 실정이다.

본 연구에서는 정치인 경호제도의 개선방안을 다음과 같이 두 가지 측면에서 제시하였다. 첫째, 정치인 경호에 대한 법적 근거 마련을 제안하였다.

정치인을 테러로부터 보호하기위해 17대 국회에서 개정 법률안 등을 발의하였으나 계류·만료폐기 된 상태이다. 여러 국회의원들이 상정한 법률안은 단순히 공경호 범위에 확대에 그쳤다. 본 연구에서는 법적근거 마련을 두 가지로 나누어 보았다. 하나는 효과적인 공경호의 파견 형태이고 다른 하나는 민간경비에 의한 정치인 경호이다.

\* 경기대학교 경호안전학과 박사과정(제1저자), jsg1952@hanmail.net

\*\* 경운대학교 경호학부 교수, 경호학박사(교신저자), neoguard@paran.com

둘째, 정치인 경호의 환경적 발전방안을 제시했다.

그 내용으로는 사회적 인식, 정치인의 심리, 유권자의 심리, 정치적 특수성을 분석하여 개선 방안을 제시하였다.

인류가 지속되는 한 정치활동은 사라지지 않을 것이다. 정치지도자는 인류의 미래를 결정짓는 역할을 수행함에 따라 그의 안전 또한 인류의 중요한 과제임에는 틀림없다. 앞으로 정치인에 대한 보다 전문적이고 실효적인 법안마련과 학자들의 심도 있는 연구가 요구된다.

주제어 : 경호, 정치인, 민간경비, 경찰경호, 경비업법

## I. 서론

시민들의 자각의식은 기존의 왕권체제를 무너뜨리는 노력을 하였으며, 시민이 중심이 되고 모든 사람이 주인이며 자유롭고 평등하다는 신념을 바탕으로 한 시민혁명이 일어났다. 그리하여 민주정치를 확립하고 민주주의 체제가 이뤄졌는데, 국민의 투표로써 신임 받은 대표들이 지금의 국회의원이다. 국회의원은 의회 기구를 통해 각종 법안이나 정책들을 수립하고 정부를 견제하는 역할을 수행한다.

세계 각국에서는 대통령제와 의회민주주의를 지향하고 있다. 현재의 민주주의는 간접민주주의로 선거라는 행위를 통하여 집단의 대표를 선출하게 되는데, 이런 집단의 지도자는 민중의 뜻을 받들어 집단의 의사결정권을 가지고 집단을 대변하며, 중요한 정책과 집단의 통치권과 결정권을 가지고 있다. 이에 따라 지도자의 신변안전은 중요한 사안이 되었고, 현대 사회의 정치인도 이와 마찬가지로 국가의 미래를 좌우하는 중요한 의사결정권을 행사함에 따라 그에 대한 안전관리대책도 중요하게 다루어지는 과제가 되었다.

우리나라의 대표적인 정치인인 국회의원은 입법과 관련하여 헌법과 법률을 개정·제안하고, 의결하며 국가재정과 관련하여 정부의 예산을 심의·확정하고, 결산을 심사하며, 일반국정과 관련하여 감사와 조사를 실시한다. 이와 같이 국가의 중요 업무를 수행하는 국회의원을 비롯한 대다수 정치인들의 안전문제는 중요성에 비하여 법·제도적 근거 미비와, 경호에 대한 부정적 사회인식 문제로 아직까지 주요 정치인들은 테러의 위협으로부터 자유로울 수 없다.

해방이후 국내에서 발생한 정치인테러 사례를 보면 현재까지 지속적으로 자행되어 왔으며, 정치인 테러는 주로 선거나 정치적 혼란기에 발생했다. 1945년 동아일보 사장을 지낸 정치인 송진우선생이 자택에서 좌익계 청년에게 암살당한 것을 시작으로, 1947년 여운형선생 피습 사건, 1949년 김구선생 암살 사건, 1971년 김대중 전대통령 승용차에 덤프트럭 돌진사건, 1987년 노태우·김영삼 대선후보에게 화염병투척사건, 1991년 정원식 국무총리 서리에게 달걀·밀가루 투척사건, 1999년 김영삼 전대통령에게 페인트 달걀투척사건, 2002년 노무현 전대통령에게 달걀투척사건 등이 발생했다. 특히 박근혜 전대표는 2006년 5월 서울 현대백화점 앞에서 칼로 피습을 당하기도 했다.

2007년 이회창 후보에게 계란투척사건과 공기총 살해 협박 전화사건이 있었고, 이명박 후보도 9월 테러 경고를 받았으며, 2009년 박근혜 전 한나라당 대표는 11월 23일과 27일 두 차례 협박편지를 받기도 했다.

특히 우리나라는 세계유일의 분단국가로서 북한과 군사적 대치를 유지하고 있는 지역이

다. 우리나라는 테러는 물론이고 전쟁의 위협마저 상존하는 것이 현실이다.

한편 2010년은 ‘지방선거의 해’로서 6월 2일 전국 동시 지방선거가 열리게 된다(2월 2일부터 시도지사 예비후보자 등록, 3월 21일부터 시장·구청장·군수·지방의원 예비후보자 등록, 5월 18일~19일 경선 등을 통해 확정된 각 당 후보와 무소속 후보자 등록 신청). 이 결과에 따라 국정운영과 경제 구도에도 영향을 미칠 수 있어 정치권에서는 총력을 기울일 가장 큰 이슈로 주목 받고 있다.

따라서 본 연구는 한국 정치인들에 대한 법제도적인 장치 미비, 경호운용상 선거라는 특수한 상황에서 발생하는 ‘표심 확보’와 ‘안전 확보’라는 양자를 모두 충족시켜야 하는 환경적 문제를 가지고 있는 현실에서 정치인에게 제공되는 경호의 문제점을 제기하고 그에 대한 개선 방안을 논의하고자 하는데 연구의 목적을 두고 있다.

본 연구는 기본적으로는 문헌고찰을 통하여 한국의 경호제도를 고찰하였고, 정치인 경호 실무자인 민간경호원과 경호경찰관의 심층면담을 병행하여 연구를 보충하였다. 면담대상자는 국회의원 등 정치인 경호를 실제 수행하고 있는 민간경호원과 현직 경호경찰관으로 이루어졌으며, 면담자에 대한 개인정보는 개인정보보호차원에서 특별히 기술하지 않는다. 심층면담(in-depth interview)방법은 예비연구를 통해 마련한 면접 지침서를 활용하였으며, 반구조화된(semi-structured interview)형태를 모델로 삼았다. 면담 질문지는 크게 법제(① 정치인 경호에 대해 법률과 관련된 전반적 의견 ② 법률안에 대한 의견 : 국회 계류, 폐기 등)와 경호환경(① 경호환경과 관련된 전반적 의견 : 테러, 범죄, 유권자, 정치인, 사회 환경 등 ② 경호심리에 대한 의견 : 사회인식, 정치인 심리, 유권자 심리, 경호원 심리 등)에 대한 면담을 실시하여 연구수행을 보조하였다.

## II. 이론적 근거

### 1. 정치인 경호의 개념

정치인은 정치에 활발히 참여하거나 매우 밀접한 관련을 갖는 직업을 가진 사람을 말한다. 이들이 정치에 참여하는 이유는 개인적인 이익, 정당의 이익, 국민 이익 때문일 수 있다. 정치인으로 간주되는 사람으로는 정당 정치에 관여하는 사람, 국가 차원에서 볼 때 행정부, 입법부, 국가 원수 조직, 그리고 나라 안의 행정 구역별 조직에서 일하는 사람, 여론 형성에 관여하는 사람으로 하고 정치인으로 간주되지 않는 사람은 단순한 기능만을 하는 관료를 말한다(위키백과, 2009).

경호란 경호대상자가 안전하게 살아가고자 하는 기본적 욕구에 반하여 우발적으로 발생하는 직·간접적인 위협으로부터 불안심리를 해소시키고, 위해기도자의 물리적 공격을 최소화하여 경호대상자를 안전하게 보호하는 경호 주체의 안전대책작용이다.

대부분의 국가들은 정치적인 상황과 제도 및 역사적인 흐름에 따라 독특한 경호조직의 특성을 가지고 있다. 한국이나 미국과 같이 독립적인 경호조직을 가지고 있는 나라도 있지만, 경찰이나 군에서 경호를 담당하는 국가들도 있으며, 형식적 의미에서 경호의 범위는 그 나라의 법에 따라 시행되는 것이다(허홍, 1998: 8). 「대통령 등의 경호에 관한 법률」 제2조에서 “경호”라 함은 경호대상자의 생명과 재산을 보호하기 위하여 신체에 가하여지는 위해를 방지 또는 제거하고, 특정한 지역을 경계·순찰 및 방비하는 등의 모든 안전활동을 말한다.

경찰청에서는 경호의 개념을 “경호대상자의 신변을 각종 위해로부터 방지하는 경찰활동으로서 경호대상자가 통과하는 연도와 숙박 장소, 열차, 선박, 항공기 등 필요하다고 인정되는 장소를 경계하여 안전을 기함을 목적으로 하는 경비 활동으로 표현하고 있다(경찰대학, 1994: 239 ; 허홍, 1998: 8 재인용).

한국 민간경비를 규제하고 있는 「경비업법」 제2조에서는 ‘경비업’을 “경비업무(시설경비·호송경비·신변보호·기계경비·특수경비업무)의 전부 또는 일부를 도급받아 행하는 영업”으로 정의하고 있으며, 여기에서 ‘신변보호업무’란 “사람의 생명이나 신체에 대한 위해의 발생을 방지하고 그 신변을 보호하는 업무”로 정의하고 있다.

정치인 경호는 경호대상자의 안전과 표심을 동시에 충족시켜야 한다는 특수성을 가지고 있다. 이러한 정치인의 특성을 고려하여 경호대상자인 정치인을 직·간접적인 위협으로부터 불안심리를 해소하고, 인적·물적 위해요소를 방지 및 제거하는 제반 안전활동이 정치인 경호이다.

## 2. 정치인 경호의 중요성

정치인은 국민의 선거에 의해서 선출된 사람으로, 국민의 의견을 수렴하여 국가의 정책결정에 크고 작은 영향을 미치며 국민을 대변한다.

대통령은 국가의 원수이며, 외국에 대하여 국가를 대표하는 최고의 통치권자로서 국가의 독립·영토의 보전·국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무를 지니며, 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다. 입법권은 국회에 속하며, 국회는 국민의 보통·평등·직접·비밀 선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다(대한민국헌법§40,41,66).

국회의원들이 행사하는 모든 권력도 주권자인 국민으로부터 나오며, 선거를 통해 이러한 권력이 국회의원에게 위임된다. 이때의 위임은 민법상의 위임과는 다른 헌법의 영역에만 있

을 수 있는 헌법적 위임이라는 견해도 있다(김운룡, 1997: 38). 국회의원은 국민의 대표기관인 국회의 구성원으로서 지위와 함께 국회의원 스스로 국민의 대표자로서의 지위도 갖는다. 그것은 국회의원이 스스로 국민의 대표자로서의 지위에서 국회라는 헌법기관의 구성원이 된다는 의미이다. 이에 헌법기관의 구성원이자 스스로 국민의 대표자인 국회의원의 지위를 보장하기 위하여 헌법적 장치가 마련되어 있다(김동형, 2008: 69-70).

현대 민주주의에서 정당과 선거제도는 핵심요소로 작용한다. 선거제도는 주권자인 국민의 정치참여를 최대한 보장하여 국민의 정치적 의사를 국가기관 구성에 그대로 반영함으로써 국민의 이익을 위한 정책결정을 담보하는 것은 그 본질적 과제로 하고 있다. 정당에게 있어서 선거는 정치권력획득의 유일한 합법적 수단이 된다(음선필, 2002: 27).

정치인 테러는 사회가 흉악해지고 전문화됨에 따라 과거보다 더욱 중요하게 여겨지고 정치인 테러문제가 사회적 이슈가 되고 있다. 오래전부터 현재까지 크고 작은 정치 테러가 발생하고 있지만, 이를 효과적으로 제어할 수 있는 법적 근거가 마련되지 않은 것이 현실이다.

한편 정치인은 선거기간 유권자를 상대로 유세를 한다. 당선을 목적으로 누구나 가까이 접촉하고 선거구 사안에 대하여 들으며, 자신의 정책방향에 대하여 홍보하고 표심을 자극한다. 이런 선거기간 중에는 테러의 공격으로부터 완전히 노출되어 있으므로 정치인에 대한 경호는 더욱 중요하게 다루어져야 한다. 선거 기간 중 당선 유력한 후보 사이에는 정책대결을 넘어 치열한 표 싸움이 전개되기도 한다. 선거가 극한 감정대립으로 이어지면 상대 후보를 비방하고, 약점을 들추는 등 후보들 사이에 감정의 골이 깊어져 우발적 테러로 연결될 수 있는 부분이 존재하는 것도 중요한 문제요소이다.

선거기간에 정당의 대표 및 지도부는 당의 공천을 받은 후보들의 당선을 위하여 전국적으로 지원유세를 다니게 되는데 지역적인 감정이 있는 지역에서 후보를 향해 직·간접적인 위협을 가할 확률이 존재하고 유세를 방해할 수 있는 것이다.

선거 이후에도 선거 결과에 만족하지 못한 낙선후보는 선거에 당선된 후보를 직·간접적으로 위협 할 수도 있어 많은 위험요소가 존재하고 있다.

지방자치시대를 열어가고 있는 지금은 지방자치단체장을 비롯한 지방의회의원 등 수 천명을 선거로 선출하게 된다. 그리하여 각종 선거와 관련하여 최대한의 친절과 서비스를 제공하며 완벽한 신분보호 서비스를 제공하는 사설경호원을 채용하는 경우가 선진국처럼 늘어가고 있다.

### 3. 경호 관련 법률

#### 1) 대통령 등의 경호에 관한 법률

「대통령 등의 경호에 관한 법률」은 1963년 12월 14일(법률 제1507호) 「대통령경호실법」이라는 법명으로 제정되었다. 이 법의 제정이유는 대통령의 경호를 담당하기 위하여 대통령 경호실을 설치하려는 것이었다(김태민·김용현, 2009: 229). 현행 이 법은 대통령에 대한 경호를 효율적으로 수행하기 위하여 경호처의 조직·직무범위와 그 밖에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다.

주요내용으로 「정부조직법」제14조의 규정에 의한 대통령 등의 경호에 관한 사무를 분장하기 위하여 대통령실장 소속으로 경호처를 두게 되어 있다. 경호처의 경호대상은 대통령과 그 가족, 대통령당선인과 그 가족, 본인의 의사에 반하지 아니하는 경우에 한하여 퇴임 후 7년 이내의 전직대통령과 그의 배우자 및 자녀 다만, 대통령이 임기 만료 전에 퇴임한 경우와 재직 중 또는 퇴임 후 사망한 경우의 경호기간은 그로부터 2년으로 하되 퇴임 후 사망한 경우의 경호기간은 퇴임일을 기산일로 하고, 대통령권한대행과 그 배우자, 방한하는 외국의 국가원수 또는 행정수반과 그 배우자, 그 밖에 경호실장이 경호가 필요하다고 인정하는 국내외 요인으로 한다.

경호처장의 제청에 의하여 서울중앙지방검찰청검사장이 지명한 경호공무원은 직무수행중 인지하는 그 소관에 속하는 범죄에 관하여 직무상 또는 수사상 긴급을 요하는 한도 내에서 사법 경찰 관리의 직무를 행할 수 있다.

## 2) 경찰관직무집행법

「경찰관직무집행법」은 1953년 12월 14일 법률 제299호로 제정되었다. 이법은 국민의 자유와 권리의 보호 및 사회공공의 질서유지를 위한 경찰관의 직무수행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다. 이 법에 따라 경찰관은 범죄의 예방·진압 및 수사, 경비·요인 경호 및 대간첩작전수행, 치안정보의 수집·작성 및 배포, 교통의 단속과 위해의 방지, 기타 공공의 안녕과 질서유지의 직무를 수행한다.

경찰의 경호조직은 대체로 현직대통령과 그 가족, 전직대통령과 그 가족, 전직대통령 및 국회의장, 대법원장, 헌법재판소장, 국무총리 등 각급 국내요인의 근접경호 및 사저경비 등의 임무를 수행하고 있다. 경찰경호의 직접적인 법적근거로는 「경찰관직무집행법」 ‘요인경호’에 근거하여 3부요인의 경호를 실시하고, 훈령인 경호규칙 및 경호편람에 의해 의존하고 있어 세부적인 법률적 근거가 미약한 실정이다.

## 3) 경비업법

치안활동에 대한 사인자치주의 내지 자경주의 전통이 강한 영미법계 관점에서는 공경비인 경찰 이전에 사적인 차원에서 일반시민 또는 민간경비의 치안활동에 관한 뿌리 깊은 역사를

가지고 있다고 볼 수 있다(최선우, 2008: 189). 대륙법계에서는 민간경비를 인정하지 않고 국가치안은 국가에 의해서만이 이루어져야 함을 강조한다.

「경비업법」은 경제발전에 따라 물질만능주의, 개인주의, 계층 간의 갈등 등으로 사회병리 현상이 심각하게 나타나고, 이와 같은 사회적 현상에 수반한 범죄의 증가에 효율적으로 치안을 확보하고자 제정되었다(김태민·김용현, 2009: 21-22). 이 법은 경비업의 육성 및 발전과 그 체계적 관리에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 경비업의 건전한 운영에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 「경비업법」상 경비업무는 시설경비업무, 호송경비업무, 신변보호업무, 기계경비업무, 특수경비업무이다. 이중 신변보호업무는 사람의 생명이나 신체에 대한 위해의 발생을 방지하고 그 신변을 보호하는 업무를 말한다.

#### 4. 선행연구의 검토

정치지도자의 경호문제는 예전부터 중요하게 다루어졌지만, 한국 정치인들의 경호문제는 법제적으로나 학문적으로 발전하지 못한 현실이다. 현재 정치인 경호에 관한 직접적인 연구는 미미한 상태이며, 직접적으로 관련된 선행연구는 이채관(2005)의 연구인데 그는 15대, 16대 대통령 선거를 직접 경험하고 대통령 후보자 경호활동의 특성과 문제점을 찾아내려는 연구를 수행하였다. 특히 대통령 후보자의 경호에서는 경호의 1차적 목표인 ‘안전’과 2차적으로 ‘표심’을 모두 잡아야 한다는 부분과 표심을 염두에 둔 경호라는 것에 의미를 두었다. 이 연구에서 제시한 정치인 경호의 효율적인 방안으로 의전은 정당의 인력이 수행하고, 경호는 경호처에서 수행하는 것이 합리적인 방향의 전환이라고 제시한 바, 공경호 범주의 확대측면에서 효율성을 찾고자 하였다.

본 연구는 선행연구와는 달리 한국의 정치인 경호제도와 관련하여 법제적인 측면과 경호환경적인 측면에서 구체화된 개선방안을 제시하고자 하는데 의의가 있다.

### Ⅲ. 정치인 경호제도의 문제점

#### 1. 법제적인 측면

정치인은 국가 주요인사에 해당되지만, 대다수의 정치인은 국가기관의 경호대상자에 포함되지 않으며, 특정 정치인에게 경호가 요구될 때에는 자체적으로 선발한 경호담당 비서관이나 전 경호기관 요원 또는 사설경비업체(신변보호업무)로 하여금 신변에 대한 보호를 담당하

게 하고 있는 실정이어서 법제적 근거 마련이 시급히 요구된다.

일반적인 정치인은 법적으로 경찰의 경호대상이 아니다. 다만 여야 정당대표의 경우 당사자들의 요청이 있으면 경찰청장 재량으로 요인보호를 할 수 있다. 현재 각 당 대표 등 유력 정치인들은 경비업체의 신변보호요원을 고용하거나, 경호팀 없이 비서진 등 당직자들과 움직인다. 특정행사 때 경찰 보호를 요청하지만 빈도는 그리 높지 않다고 한다. 선거기간 때 경찰은 유세현장의 외곽에서 경비를 지원하는 정도이다(경향신문, 2006.5.21).

정치인 경호관련 법률과 관련하여 경호경찰관 PPI, PP2는 다음과 같이 응답하였다.

정치인에 경호와 관련하여 법제적 근거는 없으며 경찰관 직무집행법과 경호매뉴얼에 따라 경호를 실시하고 있다. 경찰청장에 특히 중요하다고 생각되는 부분에 한해 경호를 실시하도록 되어 있어 사회적인 경호 인식과는 많이 차별되는 부분이 있다(PP1, 2009.10.25. 인터뷰).

현재 정치인 경호의 정확한 법적근거는 없으며, 경찰관직무집행법의 '요인경호'의 일반적 조항에서 정치인이 '요인'에 해당하느냐는 법률 해석에 관한 문제로 여겨지며 경찰청 내부훈령인 경호규칙이나 경호편람에서도 '경찰청장이 중요하다고 인정하는자'의 국내요인 병(C)호 대상자를 근거로 하여 경찰경호 대상자로 지정이 되고 있다. 대선후보 경호나 테러위협을 받고 있는 주요정치인의 경찰경호권 발동을 위한 정확한 법률적 근거를 마련하여야 할 것이다(PP2, 2009.10.24. 인터뷰).

민간경호에서 정치인 경호를 담당해온 PS1은 다음과 같이 응답하였다.

우리나라가 사회적으로 선진국형으로 변함에 따라 각종범죄가 지능적이고 계획적이다. 또 상상도 할 수 없는 정신 이상자가 많이 생겨나고 있다. 여러 형태의 정치테러가 매스컴에 보도된 적이 있다. 테러는 한번 당하면 정치생명이 끝날 수 있는 상황임에 불구하고, 남의 일처럼 여기고 시간이 지나면 잊히는 일이 현실인 것 같다. 각종 정치테러에 노출되어있는 정치인 자신들이 상황을 더 잘 알아야할 것이고, 심각함을 잘 알아 거기에 따른 법적조치를 자기 자신들을 위해, 또 일반 시민들을 위해 마련해야 할 것이다(PS1, 2009.10.18. 인터뷰).

경찰청훈령을 통해 정해진 '요인신변보호 대상'으로 국가 안보나 과학과 관련한 장관, 국회의원, 정당 대표 등이 포함돼 있으나 법률적 성격이 아닌 훈령으로 존재하고, 이외에 지방자

치단체장이나 국회의원, 선거 출마자들은 경찰의 보호를 받을 수 없어 필요에 따라 사설 경호원을 두고 있다(YTN, 2006.5.22). 정당대표의 경우 법규정상 상시경호대상자가 아니어서 당에서 따로 요청하지 않는 한 경호지원을 받을 수 없다. 또 당이 요청하더라도 삼부요인처럼 서열에 따른 경호에 급이 있는 게 아니고 경찰이 현장상황에 따라 판단하도록 되어 있다(MBC, 2006.5.21).

일반적으로 정치인은 경호에 대한 법제적 근거가 마련되지 않아 최소한의 경호 지원마저도 제공되지 않고 있는 실정이다. 이러한 법제적 문제점에 대해서는 경호 환경적 요인과 사회 인식의 심리적 요인들을 충분히 고려한 후 근본적인 문제점을 효과적으로 개선하기 위한 법제를 입법화하여 정치인에 대한 경호제도의 문제를 해결해야 할 것이다.

정치인 차량의 경우에도 일반인 차량과 구별되지 않아 도로에서 안전을 보장 받을 수 없어 법적 근거마련이 요구된다. 대통령 등 주요요인을 제외한 일반 정치인의 경호차량은 법제적으로 안전관리대책이 마련되지 않아 안전은 물론 교통상의 문제점이 발생하고 있는데 이와 관련하여 정당의 경호담당관인 PS2는 다음과 같이 응답하였다.

정치인 경호차량과 관련하여 등록 및 관리가 어려운 실정이다. 특히 주요 정치인이 사용하는 경호차량은 특수차량으로 등록을 하게 해 주어야 한다. 그리고 경호장비의 휴대 및 관리를 통합적으로 하게하고, 호신용이 아닌 경호용 무기와 장비를 생산·개발할 수 있는 법적 근거의 마련을 검토해야 한다(PS2, 2009.10.4. 인터뷰).

정치인 경호차량이 특수 차량으로 분류되는 법제의 근거가 마련된다면 도로교통상에서 보호를 받을 수 있어 차량 기동간의 우발적인 테러위협으로부터 다소 해결이 가능 할 것으로 판단된다.

그리고 최근 정치인 테러 및 안전에 대한 문제가 사회적 문제로 대두됨에 따라 이를 근본적으로 해결해 보고자 법제적 근거마련을 위하여 노력하고 있다.

그것은 김정훈의원 등 32인이 2006년 11월 28일 발의한 '요인경호법안', 강성종의원 등 20인이 2006년 12월 6일 발의한 '대통령경호실법 일부개정법률안', 김동철의원 등 18인이 2007년 4월 2일 발의한 '경찰경호에 관한 법률안', 안상수의원 등 130인이 2008년 1월 21일 발의한 '대통령경호실법 일부개정법률안', 박지원의원 등 23인이 2009년 10월 29일 발의한 '대통령 등의 경호에 관한 법률 일부개정법률안' 등이다.

그러나 이러한 법률안들은 안상수 의원 등이 발의한 '대통령경호실법 일부개정법률안'이 수정가결된 것 이외에 다른 법률안은 모두 임기만료폐기나 계류중이다.

정치인 경호 개정법률안에 대하여 민간경호원 PS3은 다음과 같이 응답하였다.

경호대상의 제한에 대한 규정이 구체화 되어져야 할 최우선의 과제이고 또한 필요 시 경호를 요청하는 정치인에 대한 경호제공의 절차가 간소화되어야 한다. 또 한 경호장비의 현대화가 절실히 필요하다(PS3, 2009.10.11. 인터뷰).

이와 같이 정치인에 대한 경호는 법제적으로 근거가 마련되지 않아 정치인은 테러로부터 자유로울 수 없으며, 경호 주체의 선정, 정치인의 사회적 인식을 고려한 기법, 경호 비용적 측면 등을 고려한 상용 가능한 법안의 마련이 시급한 현실이다.

여기서 국회의원들이 발의한 주요 법안에 대해 살펴보고자 한다.

#### 1) 김정훈의원 등의 '요인경호법안'

김정훈의원 등 32인이 2006년 11월 28일 발의한 '요인경호법안'이다. 이 법안은 「경찰관 직무집행법」 제2조제2호는 요인경호를 경찰의 직무로 규정하고 있고, 이와 관련된 구체적인 사항은 경찰청훈령인 경호규칙에 의해 운영되고 있고, 경찰청훈령은 경찰청 내부에서 운용되는 지침으로서 책임의 소재가 불분명하고 훈령에 대한 해석이 경찰청장에 의해 자의적으로 이루어질 가능성이 있다. 따라서 잠재적인 대선후보자 등 국가요인을 일정기간 동안 테러로부터 보호할 수 있도록 법률을 제정하고자 하였다.

주요내용은 ① 경호대상자를 「경찰관직무집행법」 제2조제2호의 요인 중 「대통령경호실법」 제3조제1항 각 호의 대상자를 제외한 자로 하고, 이를 다시 국내경호대상자 및 국외경호대상자로 구분, ② 3부요인, 헌법재판소장, 대통령선거후보자 및 주요 정당의 전당대회에서 대통령선거후보자로 선출된 자를 국내경호대상자로 지정, ③ 정당의 요청이 있는 주요 정당대표자 등 중요 정치인의 경우, 테러·납치 등 위해가능성이 있는 경우 경찰에서 경호를 실시할 수 있도록 한다는 등의 내용이었다.

#### 2) 강성종의원 등의 '대통령경호실법 일부개정법률안'

강성종의원 등 20인이 2006년 12월 6일 발의한 '대통령경호실법 일부개정법률안'이다. 제안이유는 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 함이었다.

주요내용은 국회의장 또는 국회 교섭단체대표의원의 요청으로 대통령선거후보자에 대한

경호를 선거일 전 120일간 제공할 수 있는 근거 마련, 국가 주요인사에 대한 경호의 전문성과 효율성을 제고하고 경호기관을 일원화하기 위하여 현행 경찰청 훈령에 근거하여 경찰에서 담당하고 있는 국무총리에 대한 경호를 대통령경호실에서 담당하도록 하는 것 등이었다.

### 3) 김동철의원 등의 ‘경찰경호에 관한 법률안’

김동철의원 등 18인이 2007년 4월 2일 발의한 ‘경찰경호에 관한 법률안’이다. 제안이유는 국가주요인사에 대한 경호관련 법률이 「대통령경호실법」과 「경찰관직무집행법」이 있는데, 「대통령경호실법」은 주로 국가원수로서의 대통령을 경호하기 위한 것이며, 「경찰관직무집행법」은 경찰관의 경호대상을 “요인”으로만 규정하고 있고, 시행령에서도 요인경호에 관한 규정이 없이 행정규칙(경찰청 훈령)에 불과한 「경호규칙」에서 정하고 있는 상태로 법적 근거가 미약하고 지휘책임에 혼선을 초래하는 등 주요 인사의 경호에 허점을 드러내고 있어 대통령이외 주요 인사의 경호에 대한 법적 근거를 마련하고 경호의 권한과 책임을 명확히 함으로써 국가와 사회의 안전에 기여하고자 하는 것이었다.

주요내용은 국가적으로 보호 필요성이 인정되는 중요인사에 대한 경찰의 경호활동에 필요한 사항을 규율함으로써 경찰경호업무의 원활한 수행을 도모하고 국가와 사회의 안전에 기여함을 목적으로, 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 그 밖에 국가안전보장 및 사회질서 유지를 위해 경찰청장이 경호가 필요하다고 인정한 국내의 주요인사로 하되 대통령경호실법에 따라 대통령 경호실장이 필요하다고 인정하는 경호대상자는 이를 제외하도록 한다. 그리고 경찰청장은 전문적이고 효율적인 경찰경호를 위해 경찰경호 대상자에 대한 수행경호를 전담할 경호전담대를 설치·운영하도록 한다는 것 등이었다.

### 4) 박지원의원 등의 ‘대통령 등의 경호에 관한 법률 일부개정법률안’

박지원의원 등 23인이 2009년 10월 29일 발의한 ‘대통령 등의 경호에 관한 법률 일부개정법률안’이다. 이 법안의 주요내용은 경호처의 전직대통령 경호기간을 “퇴임 후 7년”에서 “퇴임 후 10년”으로 3년을 연장하고, 대통령이 임기만료 전에 퇴임한 경우와 재직 중 사망한 경우의 경호기간은 그로부터 5년으로 하고, 퇴임 후 사망한 경우의 경호기간은 퇴임일부터 기산하여 10년을 넘지 아니하는 범위에서 사망 후 5년으로 한다는 것 등이었다.

이러한 법률안들은 모두 임기만료폐기되거나 아직 계류 중에 있다.

## 2. 경호 환경적인 측면

한국 정치인 경호의 환경적 문제점은 정치인 경호에 대한 사회적 인식, 정치인의 심리, 유권자의 심리, 그리고 정치적 특수성의 문제점을 들 수 있다.

정치인 경호 환경적 문제점에 대해 경호경찰관 PP1은 다음과 같이 응답하였다.

정치인의 경우 경찰 등 경호부서에서 경호를 실시하지 않으나, 대통령선거 출마자 등에 한해 특별히 경호를 실시하고 있는 실정이다. 우리나라는 전반적인 사회 인식이 총기 소지가 자유롭지 못하고 테러의 가능성이 낮다는 인식이 지배적이다. 하지만 분단국으로서 외국에서는 우리나라를 지극히 위험한 나라로 분류되고 있으며, 전쟁이 끝나지 않은 휴전국이란 점에서 위험요소는 항상 도사리고 있다. 실제 경호임무 수행시 외국은 장관급 외빈 수준이면 자국 경호원 2-3명 정도가 수행하는 것에 비해, 우리나라는 장관이 국내 활동하거나 외국 방문시 자국 경호원은 한 명도 두지 않는 것을 보면 경호의 중요성은 물론이고 자신의 안전에 대해서도 신경을 쓰지 않는다는 것도 큰 문제점이다(PP1, 2009.10.25. 인터뷰).

1980년대 이후 우리나라는 정치참여의 폭발과 더불어 무리한 욕구의 실현을 위한 집단행위의 확산, 시민사회의 정치참여 확대 등 전환기적인 징후가 도처에서 나타남으로써 사회기강과 질서가 해이해지고 그 때문에 범죄 현상에 큰 변화를 보이고 있으며 사회 범죄가 갈수록 조직화·대형화 추세로 치달아 사회공동체 기반을 위태롭게 한다는 우려를 낳고 있다(정동환, 2004: 11).

현재 누구든 마음만 먹으면 쉽게 불법무기를 소지할 수 있는 상황이 되었고, 세계적으로 테러의 국제화가 이루어져 대규모화·조직화됨에 따라 엄청난 사회적인 문제를 발생시키고 있다.

사회적 심리요소로는 경제적인 압박에 의한 가정파괴 및 상대적 박탈감, 성취욕 상실 등으로 빈익빈부익부 현상에 의한 즉흥적인 행동과 비난하는 분노적인 심리들이 있다. 또한 잠재적인 위협자가 다른 사람이나 다른 나라에서 발생하는 테러 등의 공격적인 행동을 보고 생길 수 있는 모방적 심리도 있다. 그리고 비정상적인 믿음으로 범죄가 발생할 수 있는데 정신분열증·조울증적 정신병환자들은 환상·망상에 의한 내부의 강력한 욕구와 의존에 의해 공격을 가하며, 자신을 방어하는 수단인 일환으로 공격행위를 하고 결과적으로 증오와 분노가 실망시킨 대상과 대상물을 향하여 공격을 유발적으로 실행하는 환상적인 심리 등이 있다.

정치인 경호심리와 관련하여 정당 경호담당관인 PS2는 다음과 같이 응답하였다.

경호는 권위적인 모습으로 비춰지나 실제적으로는 필수 불가결한 것이라 생각된다. 또한 그러한 상황은 평소 군대가 운용되는 것처럼 실제 전쟁이 일어난 것이 아니라 일어날 것을 대비한 것이듯 경호도 언제 어디서 발생할지 모르는 우발상황을 준비하는 것으로 매우 중요하다고 생각된다(PS2, 2009.10.4. 인터뷰).

정치적 요소로 한민족인 북한과 남한은 휴전선을 마주보고 총을 겨누고 있고, 북한은 대남 무력적화통일의 망상에 빠져 전쟁의 기회를 엿보고 있으며 한국의 경제발전과 외교력의 증대와 세계화를 불안하게 생각하고 있다.

### 1) 정치인 경호에 대한 사회적 인식

급속하게 변화하는 국제 정세는 새로운 시대적 가치관을 형성하였고, 우리나라는 대외적으로 세계화, 다변화 등 미래지향적 외교정책을 시행하고 있다. 이러한 가운데 서민경제의 침체, 인구의 도시화, 전통적 가치관의 퇴조 등 사회현상의 다양한 변화로 인하여 범죄의 흉포화·지능화·전문화 현상이 나타나고 있다.

정치인 경호환경에 대하여 경호경찰관인 PP2와 민간경호원 PS1은 다음과 같이 응답하였다.

정치인의 경호환경은 개방된 활동과 예정되어있지 않은 활동에 따른 위협노출이 많고, 반대여론이나, 지역감정, 정신이상자, 개인적 보복 등 활동전역에 잠재해있다. 이러한 위해요소가 경호대상자에 상당히 접근되어있어 위해요소를 사전에 감지하거나 제거하기가 제한된다(PP2, 2009.10.24. 인터뷰).

사회적으로 특정 계층을 제외하고 아직까지 경호의 인식은 친숙하지 않다. 정치인 경호에서도 정치인, 유권자, 경호원도 마찬가지로 유연한 생각을 가지고 있지 않기 때문이다. 이는 경호원의 경험, 자질부족으로 한계를 드러내고 있기 때문이라고 생각한다(PS1, 2009.10.18. 인터뷰).

정치인은 유권자의 선택을 받아 존재하는 이유로인해서 경호활동의 장애와 제약요인이 늘 존재한다. 정치인 경호의 양면성에 대하여 경호경찰관 PP2는 다음과 같이 응답하였다.

정치인 경호대상자에 접근하는 모든 인원에 대하여 출입통제나 검문검색, 소지품검사를 시행한다면 정치인 경호대상자에 상당한 불이익이 뒤따른다. 우리나라 국민적 정서에는 반감적인 이미지로 작용하여 경호원 또한 대민친화력유도란 경호기능에 충실하기가 어려워 많은 경호위해요소를 가지고 임무를 수행해야 한다

(PP2, 2009.10.24. 인터뷰).

사회적 측면에서 일반인들은 정치인에게 제공되는 경호서비스를 권위의식 및 특권의식을 대변하는 행위로 인식하고 있다. 경호 환경적 문제점과 관련하여 민간경호원 PS3은 다음과 같이 응답하였다.

경호란 ‘귀찮은 것’, ‘괜한 짓’ 등의 사회적, 정치적 인식이 팽배하고, 정치인 주변의 경호의식이 결여되어있다(PS3, 2009.10.11. 인터뷰).

## 2) 정치인의 심리

인간은 누구나 안전욕구를 가지고 있다. 정치인 또한 예외일수 없다. 정치인은 일반인에 비해 지도층이라는 입장에서 우월하다는 특권의식을 가지고 있다. 그러나 유권자의 표심으로 연결되는 정치인의 특성으로 특권의식은 표출되지 못하는 심리를 보여준다.

정치인 테러와 관련하여 열린 우리당 이규의 부대변인은 “유권자들과 거리감을 주는 경호는 삼갈 방침입니다.”라고 언론보도(YTN, 2006.5.22)를 통해 인터뷰를 한 바도 있다. 경호대상자의 심리적 문제점과 관련하여 민간경호원 PS1은 다음과 같이 응답하였다.

우리나라 정치인 경호 환경은 최악의 조건이다. 마음만 먹으면 누구나 테러를 범할 수 있고 무엇보다도 중요한건 경호대상자의 경호에 대한 호감도와 신뢰감이 떨어져 얼마나 많은 위협에 노출되어있는지를 경호대상자가 모르고 있기 때문이다 (PS1, 2009.10.18. 인터뷰).

정치인이 표심과 관련하여 경호경찰관 PP1은 다음과 같이 응답하였다.

경호원과 경호대상자의 인식의 차이가 크다. 예를 들어 정치인은 한명의 손이라도 더 잡으려 하고 경호인은 한명이라도 더 위해요소가 생긴다는 생각의 차이이다. 우리 사회는 안전하다는 경호대상자의 생각과 단 한 번의 테러로 경호가 실패하고, 사회적 혼란을 야기 시킬 수 있다는 경호원의 인식의 차이가 문제입니다(PP1, 2009.10.25. 인터뷰).

정치인과 주변 참모의 경호 의식은 상당히 결여되어있다. 정치인 경호를 담당해온 민간경

호원 PS3은 다음과 같이 응답하였다.

경호에 관한 사회적, 정치적 인식은 수준 이하이다. 직접 위해를 당한 정치인과 주변 참모들의 경호 의식 결여는 충격적이고 확률은 낮지만 발생하면 모든 것이 다 날아간다는 의식 교육 및 사례교육이 절실하다(PS3, 2009.10.11. 인터뷰).

경호대상자인 정치인과 주변인들은 테러의 위협성과 경호의 중요성을 이해하고 적극적인 안전대책마련에 나서야 할 것이다.

### 3) 유권자의 심리

선거에서 후보자 선택 시 고려사항으로는 유권자 10명 중 4명 정도(41.6%)가 인물/능력을 꼽았으며, 정책/공약은 33.7%로 조사되었다. 반면, 소속정당 8.0%, 정치경력 5.3%, 주위평가 5.0%, 개인적 연고 0.8%, 출신지역 0.6% 등은 10% 미만으로 매우 낮게 언급되었다(중앙선거관리위원회, 2008).

위의 조사에서는 유권자가 후보자 선택 시 고려사항으로 가장 많은 비중을 차지하는 것이 '인물'로 나타났다. 다시 말해서 좋은 인물로 유권자에게 보이는 것이 선거의 당락을 결정하는 중요 변수가 되는 것이다.

정치인 경호의 유권자의 심리에 대하여 경호경찰관 PS1은 다음과 같이 응답하였다.

정치인들은 대중의 관심과 정책제시가 그들 정치생명의 중요한 역할을 하므로 대중에게 더욱 가까이 다가가려고 하며, 일반대중은 정치인들과의 관계를 통해 자신의 위치를 상승시키거나, 특별한 관계임을 과시하려는 심리가 강하다. 이런 심리를 알고 경호임무를 수행해야하는 경호원은 확인되지 않는 주변인들의 접근에 대해 경계심을 갖고 그 상황에 맞춰 근무에 유연함을 보여야 할 것이다. 하지만 선거에 임하여 단시간에 많은 대중에게 접근하는 상황에서 경호원은 더욱 날카로운 심리상태에서 근무에 임하게 된다(PS1, 2009.10.31. 인터뷰).

박근혜 전대표 피습사건으로 각 당은 경찰보호를 요청하거나 사설경호팀을 두는 방안을 검토하였다. 사건 직후 경찰도 각 당에 경호의사를 물었다. 하지만 지나친 경호는 시민접촉 봉쇄 등 오히려 유세에 방해가 될 수 있어 고민 중인 것으로 알려졌다(경향신문, 2006.5.21).

대부분의 유권자들은 경호에 대하여 부정적 인식을 갖고 있다. 유권자는 후보가 특권 계층

이라는 것을 느끼면 이질감 갖게 된다.

선거운동기간 유세장을 누비는 정치인들은 사실상 무장해제 상태라 해도 과언이 아니다. 물론 박 전대표처럼 사설경호원이 따라붙기도 하지만 보통 소극적인 경호활동 수준에 머물곤 한다. 되도록 대민접촉을 늘려야 하는데 위해를 우려해 유권자들과 ‘거리’를 둘 형편이 못 되기 때문이다. 정당 대표신분이라도 사정은 다르지 않다. 법령상 3부요인처럼 경찰의 경호 대상이 아닐뿐더러 경찰에 신변 보호를 요청하는 것도 꺼리는 실정이다(대전일보, 2006.5.23).

위와 같이 정치인 경호에서는 유권자의 표심으로 인해 경호에 대한 적극적인 대책마련이 이루어지지 않고 있다.

#### 4) 정치적 특수성

대통령은 물론 주요 정치인들은 늘 범죄와 테러의 대상이 되고 있다. 정치인이 정쟁에 휘말리거나 이념적 이슈를 놓고 상호 의견차를 좁히지 못하는 경우, 상대방으로부터 극단적인 폭력테러를 불러오는 결과를 초래할 수도 있다.

특히 선거에서는 정치인 경호에 관한 이중성을 쉽게 볼 수 있다. 유권자들에게 선거공약을 알리기 위해서 국민과 최대한 가까이 접근하고자 야외집회와 거리유세 등을 통하여 표심을 얻는 행위, 그리고 선거후보로서 테러에 대한 신변안전을 위해 거리를 두는 두 가지 상반된 측면이 공존한다. 정치인은 테러와 인위적·자연적 재난의 위협에도 공식·비공식적인 행사의 참석을 위해 무리한 일정을 소화해야 하며, 불특정한 군중에 대한 혼잡방지 및 질서유지를 위해 대중성을 무시하고 안전만 고려하여 대중과 격리시키면 선거에 악영향을 나타내는 특수성을 가지고 있다.

우리나라 정치에서 여·야는 주요 사안의 쟁점을 놓고 끝없이 의견이 대립되고, 심지어 같은 당내에서도 계파간의 대립으로 갈등이 깊어지기도 한다.

또한 지금까지 많은 정치인테러가 발생하였으며 최근까지도 직·간접적으로 정치인들을 위협하고 있다. 정치인의 테러는 특수성을 가지고 있다. 정치인 경호 환경의 문제점 대하여 경호경찰관 PS1은 다음과 같이 응답하였다.

사회적 이슈가 되는 안건을 발의한 국회의원 및 그 내용에 대한 소신을 피력한 정치인 등이 테러의 대상이 될 가능성이 높아지고 있는 사회분위기에서 국회의 기능이 제대로 이루어지도록 하기 위하여 그 개개인의 안전이 확보되어야 할 것이다. 따라서 소신 있는 정치인이 그 뜻을 펼칠 수 있도록 공경호는 그들의 안전을 책임지는 역할을 담당해야 한다(PS1, 2009.10.31. 인터뷰).

정치인 테러의 특수성으로는 첫째, 선거는 투표라는 의사결정과정에서 존재하고, 선거 이후 당선자와 낙선자가 존재하며 정책에 따라 이해득실이 존재하는 현실성 때문이다. 선거는 이념의 대립을 넘어 개인 대 개인, 집단 대 집단, 지역 대 지역의 경쟁을 넘어 지나칠 경우 갈등으로 심화 될 수 있고, 이러한 요소들은 테러로 연결 될 수 있다.

시민과의 접촉빈도가 높아지는 선거기간 중에는 불상사가 발생할 확률이 높아진다(경향신문, 2006.5.21).

둘째, 선거에서는 유세라는 과정을 통하여 유권자의 표심을 잡아야 한다. 따라서 일반적인 경호의 목적이 경호대상자의 안전에 있다면 정치인 경호는 '1차적 안전'과 '2차적 표심'이라는 경호목적의 양면성이 존재하고, 정치인 경호의 특수한 경호기법의 적용을 필요로 한다. 이런 요소들은 테러리스트에게 유리하게 작용된다.

또 정치인은 선거철 일정이 언론 등에 노출된 상태로 수많은 사람을 만나고 스킨십이 이루어져야하기 때문에 정신분열증, 편집증, 노인성 치매 등 심리적 문제를 가진 위해 요소의 공격으로부터 노출되어 있다.

정치적 테러리스트의 테러 동기는 사상적 이념에 그 기초를 두고 자신들과의 이념이 다른 세력은 모두 적으로 간주하며, 폭력적 행위로 이념 변화를 실현할 수 있다고 본다. 더불어 인명과 재산에 대한 파괴 행위를 정당화하며, 목적 실현을 위한 자연스러움으로 생각하고 있는 실정이다.

## IV. 정치인 경호제도의 개선방안

### 1. 법제적 개선방안

정치인에 대한 경호 및 신변보호 여부를 법제적으로 규정하기는 쉬운 일이 아니다. 다시 말하면 경호대상의 범위나 경호수준 등을 명문화하기가 까다롭다는 얘기다. 그러나 대중접촉이 빈번할 수밖에 없는 선거운동기간에 한해 예외를 두는 것도 좋은 방법이 될 것이다.

신변보호요청과 관계없이 요인급에 준해 경호 및 보호체계를 마련하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 경찰이 각 정당과 협의해 주요 정치인에 대한 신변보호를 강화기로 한 조치도 같은 취지로 이해된다. 일반유권자들에 문혀 유세장에 섞여있는 가출소자등 우범자를 걸러내는 일도 소홀히 해선 안 된다(대전일보, 2006, 5.23).

한편 정치인들에 대한 암살 등 피해가 속출하자 필리핀 경찰이 이들을 보호하기 위한 '특별 경호단'을 발족한 경우도 있다. AFP통신은 지저스 베르소사 국립경찰청장의 말을 인용, 총

선에 출마하는 정치인들의 경호를 위해 가칭 'EGO 특별경호단'을 발족시켰다고 보도했다. 그는 특별경호단이 총선에 출마하는 후보자 경호 외에도 이들에 대한 위해 수사업무도 수행할 것이라면서, 총선을 앞두고 예상되는 정치인들에 대한 신변보호와 테러 가능성을 방지하는데 기여할 것이라고 주장하기도 했다(연합뉴스, 2009.5.27).

본 연구에서는 정치인에 대한 경호를 체계적으로 제공하기 위한 '정치인 경호 법률안'을 제안하고자 한다.

### 1) 제정이유

한국에서는 국가 요인에 해당하는 정치인 및 국가요인 대부분이 공경호의 범위에 속하지 않는 현실이다. 특히 국회의원은 환경적으로 많은 위협의 요소가 존재함에도 법 근거의 미비로 인하여 테러의 위협으로부터 자유로울 수 없는 실정이다.

따라서 국회의원 등 정치인 경호에 대한 법적근거를 마련하고, 각종 테러로부터 정치인을 안전하게 보호할 수 있도록 법률을 제정하고자 한다.

### 2) 주요내용

'정치인 경호 법률안'의 주요 내용은 공경호가 경호의 주체로 작용하는 경우와 민간경비가 경호의 주체로 작용할 경우의 법률안으로 구분하여 제안하고자 한다.

#### (1) 공경호가 경호의 주체로 작용할 경우

우리 헌법은 대륙법계의 성격이 짙고 국가요인에 대한 경호업무는 통제와 기능적 측면에서 국가에 의하여 이루어져야 한다. 국가에서 국가요인에 경호서비스를 제공한다면 보다 안정적인 업무 수행이 가능할 것으로 예상된다.

따라서 공경호의 파견형태로 경호처 및 경찰청의 일정단위를 파견하는 형태가 이상적이다.

현재 국회의원 각 의원실 소속 별정직공무원으로 6인을 보좌진으로 둘 수 있다고 명시되어 있다. 그 6인의 보좌진 안에 수행기사를 두어 운용되는 상황이다. 공경호 기관의 전문성을 갖춘 인원이 각 의원실에 파견되어 경호서비스를 제공한다면 정치인에 대한 테러의 위협은 크게 해소될 것으로 판단된다.

시도지사 및 광역단체장의 경우 시청 및 도청에 비서실이 존재하며, 그 비서실에 공경호 기관의 전문성을 갖춘 경호원이 각 시도지사 및 광역단체장에게 파견되어 경호서비스를 제공한다면 테러로부터의 위협이 크게 감소될 것으로 본다.

경호업무에 있어서 지속적인 교육은 중요한 문제가 아닐 수 없는데, 파견된 인원의 보수교육은 국가기관에 의해 이루어 질 수 있어 효과적이고 전문적일 수 있다.

## (2) 민간경비가 경호의 주체로 작용할 경우

경찰력을 지속적으로 증대시키는 것이 범죄예방 및 통제에 효과가 있는가에 대해서도 그 결과는 회의적이라 할 수 있으며, 현실적으로도 경찰인력의 급속하고 충분한 증원은 여러 제약 때문에 불가능에 가까운 일이다(김진혁, 2001: 128-131).

대부분의 국민들은 전통적 인식으로 범죄의 예방과 통제는 국가공권력에 의해서만이 가능하다고 인식하고 있다. 그러나 현대에 이르러 국가공권력만으로는 효과적인 범죄 및 테러 예방에 한계가 있다는 것을 인식하고, 민간경비를 효과적으로 이용하는 문제를 연구하게 되었다.

우리나라의 헌법은 대륙법계의 성격이 지배적이나, 정치인 경호의 문제를 영미법계의 해석적 차원에서 접근하였다. 앞서 법안의 제안으로 개선방안을 모색하였으나 공경호활용을 통한 단편적인 경호대상자 범위의 확대로는 근본적인 문제를 해결하기 어렵다고 본다.

정치인 경호의 문제를 「경비업법」에 의거하여 지방경찰청장의 허가를 받아 전문화된 경비업체에 위임하고, 그 비용측면만 국가에서 부담하는 방안도 검토할 필요성이 있다. 또한 현행 「경비업법」상 5개 업무영역을 확대하여 ‘요인경호업무’를 추가하는 방안도 좋을 것으로 판단된다.

첫째, 국회의원 299명의 경호대상자를 실질적으로 공경호가 감당하기에는 인력·장비 등의 문제로 수요를 충족하기 힘들 것이다.

둘째, 정치인으로서 국회의원은 각 의원이 모두 입법기관이기 때문에 일반 국가공무원과는 성질적으로 구별된다. 국회의원의 경호를 공경호기관이 아닌 민간경비업체에서 제공하고 각 의원이 주체가 되어 자체경호의 성격을 가진다면 개인 생활 보안적 측면(월간중앙, 2002년12월호: 132)과 경호대상자의 특성을 고려한 경호 원칙에 의한 맞춤형 경호를 제공하여 경호에 대한 사회적 인식에 효과적일 것이다.

셋째, 경호업무를 행함에 있어서 보수교육은 지속적인 업무 효과의 최대화를 위하여 반드시 필요하다고 볼 수 있는데, 현재 경비업체는 「경비업법」에 의거하여 직무교육(일반경비원은 월4시간 이상, 특수경비원은 월6시간 이상)과 같은 보수교육이 행하여지고 있고 경찰의 감독을 받고 있기 때문에 현행 제도와 부합될 수 있다고 볼 수 있다.

넷째, 입법화를 통하여 민간경비업체가 제도적으로 명시된 정치인의 경호를 담당하게 된다면 민간경비영역이 확대되어 우선적으로는 민간경비산업의 육성과 일자리 창출에 기여하게 될 것이고, 전문성을 확보하여 정치인들에게 제공되는 경호서비스에 대한 전문성이 향상될 것이며, 동시에 경호학의 발달 등 학문적 성장도 이룰 수 있게 될 것으로 판단된다.

## 2. 경호환경적 개선방안

사회가 다변화되고 범죄수법이 다양화·지능화됨에 따라 경호대상자들의 피해사례가 점차 증가 추세에 이르자 각 국가별로 전문적인 경호조직의 필요성이 대두되었고, 그 요구에 따라 각자 그 나라의 경호환경에 적합한 경호기법과 경호조직이 탄생하게 되었다(김두현, 1996 ; 이상철, 2003: 13 재인용).

한국 정치인 경호 환경의 문제점을 고려하여 사회적 인식, 정치인의 심리, 유권자의 심리, 그리고 정치적 특수성에 대한 개선방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

### 1) 정치인 경호에 대한 사회적 인식 변화 도모

정치인은 유권자의 표심에 의하여 만들어지는 선출직임으로 유권자와 소통하는 것은 정치인의 기본적인 조건이라고 할 수 있다. 경호대상자가 정치인이라면 경호원들도 이런 정치인의 기본적인 심리를 잘 이해하여야 한다.

정치인 경호라는 특수한 상황에서 절대적이고 전통적인 경호만을 추구한다면 정치인의 기본적인 업무에 지장을 초래하지 않을 수 없다.

우리 사회는 선진국으로 발돋움하고 있음에 따라 국민의 의식 또한 변화되고 있다. 국민의 인식 속에 ‘경호’의 의미는 과거 군사정권 시절 권위주위적 산물이 아닌 현대사회에서 필수 불가결한 ‘서비스’로 변화하고 있다.

시간이 흐름에 따라 유권자의 경호에 대한 인식이 선진화되어 경호를 특권계층의 행위로 인식하는 것으로부터 탈피해야 할 것이다.

### 2) 정치인의 심리 변화 도모

일반적으로 정치인들은 ‘경호’와 ‘표심’의 양자 입장에서 ‘표심’을 중요시하기 때문에 ‘경호’의 최소화를 요구하는 것이 기본적인 입장이다. 따라서 유권자로부터 표를 얻기 위해서는 과대경호 및 노출경호를 지양한다. 선거제도가 존재하는 한 정치인은 ‘표심’의 반대적 측면에서 ‘경호’의 부담을 가질 수밖에 없다.

정치인은 물론 주변인(참모, 비서, 보좌진 등)은 테러와 범죄를 예방하여야 한다는 의식이 필요하고, 국가에는 군이 존재하는 것과 같이 정치인에 대한 테러 및 우발상황을 대비하기 위해서는 경호가 꼭 필요하다는 인식을 갖도록 해야 한다.

### 3) 유권자의 심리 변화 도모

현대사회의 공경호기관은 과거 권위주의에서 벗어나 탈권위주의를 스스로 외치고 있고, 국민 친화적 경호를 홍보하고 있다.

이러한 시점에서 유권자의 긍정적인 심리는 첫째, 사회적 수준향상으로 경호서비스가 더

이상 특권계층을 나타내는 상징물이 되어서는 안된다는 인식의 전환이라 할 수 있다. 그러기 위해서는 먼저 국민생활 수준향상이 수반되어야 하고, 정치인 경호기법의 발달로 전문성을 향상시켜야 할 것이다.

둘째, 정치인 경호에 대한 법적 근거가 마련된다면 유권자들의 인식 또한 정치인 경호에 대하여 당연한 것으로 여길 것이고, 더불어 정치인에 대한 거부감도 감소될 것이다.

#### 4) 정치적 특수성에 따른 개선방안

정치인은 정책결과와 선거라는 특수한 상황으로 보다 많은 테러의 위협이 잠재적으로 존재한다.

1945년 8월 15일 이후 우리나라의 정치는 급속한 세계 정세변화의 혼란기를 걸었다. 이러한 사건들은 주변 강대국의 자국 입지를 유리한 정치적·경제적 위치 확보를 위한 희생양으로 삼았던 것으로 보인다(장명진, 2003: 56). 6·25전쟁 이후에는 1956년 9월 28일 민주당 전당대회 때 장면 부통령 저격사건, 불안정한 정세를 틈탄 5·16쿠데타(박정희 전 대통령 군사쿠데타) 발발 등으로 이어졌으며, 조총련계 문세광의 박정희 암살 실패(육영수 여사 저격)사건이 발생하기도 했다.

최근(2009년 12월) 박근혜 전 대표의 협박편지가 배달됨에 따라 한나라당은 의원들에 대한 경호를 강화해야한다고 주장하기도 했다.

정치인 테러와 관련하여 한나라당 최고위원 공성진의원은 “최근 박 전 대표에 대한 테러 위협이 공공연히 자행되고 있는데 국회 내 의정활동을 하다보면 여러 테러위협을 경험하고 또 느끼고 있다”, 한나라당 최고위원 송광호의원은 “요즘 후진국에서나 있을 법한 정치지도자의 테러문제가 야기되고 그러한 협박편지가 전달되고 하는 문제는 수치스런 일이다” 이윤성 국회부의장은 “국회 본관은 철저한 안전대책 강구하고 있지만 의원회관이 많이 허술했다. 면회실을 만들면서 많이 나아졌지만 의원들 보면 내부적 허술하고 빈틈이 많다. 특히 엘리베이터 문제가 우려할 만하다.”라며 언론보도(파이낸셜뉴스, 2009.12.2)를 통해 경호문제를 지적한 바도 있다.

국회사무처는 의원회관 각 의원실에 비상벨을 설치, 위급 상황이 발생하면 의회 경호과와 비상 연락이 되도록 시스템을 구축하고, 벨이 울리면 즉시 출동하는 ‘비상대기조’까지 구성키로 했다. 또 의원회관을 찾는 일반 면회객은 보좌진의 동행이 없으면 출입하지 못한다. 각종 행사 참석자는 정확한 신분 확인과 소지품 검사를 받아야 하는 등 출입 통제도 강화한다(매일신문, 2009.12.11).

정치적 측면에서 채택된 정책이 있으면 채택되지 못한 정책도 생기고, 여당과 야당이 존재하듯 당선자가 있다면 낙선자가 생긴다. 또 선거에서 당선되기 위해 많은 유권자의 앞에서

유세를 해야 한다면, 100% 완벽한 위해요소의 사전예방은 불가능 할 것이다.

정치적 특수성을 극복하기 위해서는 첫째, 정치 문화의 성숙이 요구된다. 정책 결정을 하는 과정이나 선거에 나온 각 후보들은 감정싸움이 아닌 정책 대결 등을 통한 정당당한 승부를 겨루는 마인드를 갖추어야 하고, 대화와 타협을 통하여 어느 한편의 정책이 정해지거나 선거에서 패배한 후보는 결과에 깨끗하게 승복하는 정치문화의 성숙이 필요하다.

둘째, 정치인 경호의 법제마련과 정치인에 대한 경호기법의 전문화가 요구된다. 정치인은 여론 수렴차원에서 민생담방이나 선거기간 많은 사람을 만나고 스킨십을 갖는다. 따라서 위해의 요소 또한 커지게 되는데 현재 정치인 경호에 관한 관련 법제 미비로 대부분의 정치인은 물론 주요정치인들도 테러의 위협으로부터 자유롭지 못하다. 정치인 경호의 구체적인 법적 근거 마련과, 정치인 경호의 특수한 기법을 전문화하고 전문 인력을 양성하여 1차적 안전과 2차적 표심을 동시에 만족하여 정치인 경호의 이질감을 해소해야 한다.

## V. 결론 및 제언

국민을 대표하고 국가의 미래를 좌우할 수 있는 정치인은 정치적 관점에서 상당한 중요성을 가지고 있지만 현실적으로는 경호관련 법제의 미비, 경호에 대한 부정적 사회인식 그리고 범죄 및 테러의 증가로 안전을 보장받을 수 없는 현실에 처해있다.

정치인을 테러로부터 안전하게 보호하기 위해서는 단순 치안유지 차원이 아닌 국가안보차원에서 경호가 제공되어야 하고, 이를 위해 근본적인 법적근거의 마련과 정치인의 특수성을 고려한 전문적 경호기법이 정립되어야 한다. 범국가적 차원에서 정치인테러에 대한 법제의 보완과 새로운 입법을 통하여 근본적인 해결책을 마련해야 할 것이다.

한국 정치인 경호는 법제적 근거의 미비로 인하여 전문적이고 효과적인 경호업무가 이루어질 수 없는 현실이다. 또한 정치인 경호조직은 비전문성과 소규모성을 가진 현실에 처해있고, 한시적으로 공경호와 민간경비의 혼합조직에서는 상호 신뢰성, 경호조직지휘, 조직운동과 근접경호원의 확일화된 복제, 언론노출에 따른 문제점 등이 제기되고 있다.

일반적인 경호의 목적은 경호대상자의 절대적 안전이지만, 정치인 경호에서는 '경호대상자의 안전'과 '유권자의 표심'이라는 양자 모두를 만족시켜야 하는 양면성을 가지고 있다. 따라서 정치인 경호에서는 특수한 경호기법이 요구되지만 아직까지 전문적으로 연구되지 못한 실정이다.

정치인테러에 따른 경호문제는 현 시점의 문제뿐만이 아니라 해방 이후부터 역사적으로 중론이 되어왔던 문제이다. 그러나 현 시점에 오기까지 실질적인 대안을 모색하지 못하고

있는 큰 이유는 경호에 대한 부정적 사회 인식들과, 정치인이 유권자의 요구에 맞출 수밖에 없는 특수성 때문이라 판단된다.

본 연구에서는 한국에서 이러한 정치인들에 대한 법제도적인 장치 미비, 경호운용적 입장에서 선거라는 특수한 상황에서 발생하는 표심과 안전을 모두 충족시켜야하는 환경적 문제와 같은 한국 정치인에게 제공되는 경호의 문제점을 제기하고 그에 대한 개선방안을 제시하고자 했다.

한국 정치인 경호제도의 개선방안으로 첫째, 정치인 경호에 대한 법적 근거 마련을 제안한다. 정치인을 테러로부터 보호하기위해 17대 국회에서 개정 법률안 등을 발의하였으나 계류·만료폐기 된 상태이다. 여러 국회의원들이 상정한 법률안은 단순히 공경호 범위에 확대에 그쳤다. 본 연구에서는 법적근거 마련을 두 가지로 나누어 보았다. 하나는 효과적인 공경호의 과전형태이고, 다른 하나는 민간경비에 의한 정치인 경호를 제안했다.

둘째, 정치인 경호의 환경적 개선방안을 제시했다. 개선방안으로는 정치인 경호에 대한 사회적 인식 변화 도모, 정치인 및 유권자의 심리 변화 도모, 정치적 특수성의 고려 등이다.

한국에서 정치인 경호제도의 개선을 위한 선행 조건은 정치인 경호에 대한 사회인식의 긍정적 전환이다. 정치인은 국민의 선거에 의해서 선출된 사람으로서 국민을 대변하고, 국가 긴급 상황에서는 국운을 결정하는 중요성을 가지며, 국민의 의견을 수렴하여 국가의 정책결정에 크고 작은 영향을 미치는 등 국민의 대표자로서의 지위를 갖는다는 긍정적 사회인식의 발전이 선행되어야 할 것이다.

아울러 경호라는 것은 권위 있는 자나 사회적 특권계층만이 누리는 것이 아니라, 위협의 가능성이 있는 사람에게 언제든지 제공될 수 있는, 테러의 위협으로부터 인간이 안전하게 살아가고자 하는 기본적 수단임을 인지해야 할 것이다.

인류가 지속되는 한 정치활동은 사라지지 않을 것이다. 정치지도자는 인류의 미래를 결정짓는 역할을 수행함에 따라 그의 안전 또한 인류의 중요한 과제임에는 틀림없다. 앞으로 정치인에 대한 보다 전문적이고 실효적인 법안마련은 물론 환경적인 변화, 그리고 실무적으로는 특수성을 가지고 있는 정치인 경호에 맞는 기법들의 개발도 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

## 1. 국내문헌

- 경찰대학(1994). 『경찰학개론』. 경찰대학.
- 경향신문(2006). “박근혜 대표 피습 : 정치인 경호 어떻게”. 5. 21.
- 김동형(2008). 「정당국가에서 헌법상 국회의원의 지위에 관한 연구」. 석사학위논문, 동국대 대학원 .
- 김두현(1995). 『경호학개론』. 서울: 쟁기.
- \_\_\_\_\_(2003). 『경호학개론』. 서울: 백산출판사.
- 김운룡(1997). “국회의원의 지위”. 『공법연구』, 25(1): 35-46.
- 김진혁(2001). “경찰인력과 범죄대응에 관한 연구”. 『한국공안행정학회보』, 11: 109-137.
- 김태민·김용현(2009). 『경비업법과 경호관계법』. 서울: 진영사.
- 대전일보(2006). “유력 정치인 ‘경호死角’ 뒤선 안 된다”. 5. 23.
- 매일신문(2009). “박근혜 효과? 국회 경비·의원 경호 강화된다”. 12. 11.
- 연합뉴스(2009). “필리핀, 정치인 보호 특별경호단 발족”. 5. 27.
- 월간중앙. 2002년 12월호. 서울: 중앙일보사
- 위키백과(<http://ko.wikipedia.org/>)
- 음선필(2002). “정당과 선거제도 : 전국구비례대표제의 문제점과 개선방안을 중심으로”. 『공법연구』, 30(3): 25-67.
- 이상철(2003). 『경호심리학』. 서울: 흥경.
- 이채관(2005). 「대통령 후보자 경호에 관한 연구」. 석사학위논문, 연세대학교 대학원.
- 장명진(2003). 『경호실무』. 서울: 창호.
- 정동환(2004). 「각국 경호제도 비교 분석과 21세기 선진경호제도 연구」. 석사학위논문, 연세대학교 대학원 .
- 조성구(2009). 「한국 정치인 경호의 발전방안에 관한 연구」. 석사학위논문, 경운대산업정보대학원.
- 최선우(2008). 『민간경비론』. 서울: 진영사.
- 파이낸셜뉴스(2009). “한나라, 박근혜 테러위협 속 의원 경호강화 당부”. 12. 2.
- 허 흥(1998). 「요인경호에 관한 연구」. 석사학위논문, 성균관대학교 대학원.
- 「경비업법」(개정 2009. 4. 1, 법률 제9579호).
- 「경비업법 시행령」(개정 2009. 6. 30, 대통령령 제21590호).
- 「경비업법 시행규칙」(개정 2009. 7. 1, 행정안전부령 제90호).
- 「경찰관직무집행법」(개정 2006. 2. 21 법률 제7849호).
- 「대통령 등의 경호에 관한 법률」(개정 2008.2.29 법률 제8872호).
- 「대통령 등의 경호에 관한 법률 시행령」(개정 2009. 3.18 대통령령 제21351호).

「대한민국헌법」(개정 1987.10.29 헌법 제10호).

MBC(2006). “정치인 습격사건”. 5. 21.

MBC(2006). “정치인, 허술한 경호”. 5. 21.

YTN(2006). “정치권, ‘경호비상!’”. 5. 22.

## Abstract

### **The Problems and Improvement Measures of Protection for Politician**

Jo, Sung-Gu · Kim, Tae-Min

Although more priority is given to politicians from the aspect that they represent people and decide the future of country, the current situation is that politicians are not free from terrorism because of insufficient guard-concerned law, negative social recognition and increased crime and terrorism.

The measure for politician terrorism shall be handled from the aspect of national security rather than public peace. For the purpose, basic legal foundation shall be prepared and specialized guard technique considering specialty of politician shall be established. Basic solution shall be established by reinforcing law against politician terrorism and establishing new law from the national viewpoint.

The guard for politician has two faces that both of safety of guard target and voting intention of voter shall be met at the same time. Although special guard technique is required for guarding politician, current situation is that it is not researched professionally.

In relation to the measure to develop the system of protection for politician, First, the study suggested legal foundation for politician guard. Although the 17th National Assembly proposed revised legal plan to protect politician from terrorism, it is suspended, expired and abolished now. The legal plan presented by members of the National Assembly was simply restricted to the scope of public guard. The study divided establishment of legal foundation into two things. The first one is the dispatch type of effective public guard and the second one is the transfer to private guard.

Second, the study suggested environmental development method of politician guard. in the environment of politician guard, the study suggested improvement and development method by analyzing social recognition, politician's mind and voter's mind psychologically.

After the beginning of human society, if human race is continued, political activity won't disappear. It is obvious that the safety of political leader is very important issue for human race because he plays the role to decide the future of human. In

the future, more specialized, effective law shall be prepared and deeper study of scholar shall be performed.

Key Word : Protection, Politician, Private Security, Police Protection, Private Security Act

논문투고일 2010. 1.30, 심사일 2010.2.15, 게재확정일 2010.3.19