

대통령경호업무 경찰 이관에 대한 비판적 소고*

조 성 구**

<요 약>

문재인 정부에서는 대통령경호를 전담하는 대통령경호실을 폐지하고 경찰청 산하 대통령경호국을 신설하여 경호업무를 이관하려고 시도한 바 있다.

현재 G7국가들은 모두 경찰이 주도적으로 경호체제를 유지하고 있어 한국의 대통령 경호도 경찰청으로 업무를 이관하는 정책이 논의될 수 있으나 다음과 같은 현실에 집중할 필요가 있다.

첫째, 현재 대통령경호 체계는 (1)대통령경호처의 근접경호(Inner Ring), (2) 경찰의 중간경호(Middle Ring) (3)수도방위사령부의 외곽경호(Outer Ring)로 구분된 중첩된 경호 조직을 구성하고 있는데 대통령경호처를 폐지하면 계층성의 원리에 공백이 발생하게 된다.

둘째, 현재 대통령의 효율적인 경호를 위해 「대통령경호안전대책위원회」에서는 대통령경호처에서는 업무조정 역할을 하고 있는데, 경찰청이 대통령경호의 컨트롤타워가 된다면 대통령경호업무의 군사적, 외교적 측면까지 지휘통제가 가능할 것인지도 고려되어야 할 부분이다.

셋째, 현재 한국은 북한과의 휴전중으로 앞서 설명한 영국, 독일, 프랑스, 일본 등의 G7 국가와는 안보환경에 큰 차이가 있다는 점이다.

주제어 : 대통령, 대통령경호처, 경찰청, 대통령경호안전대책위원회, 국가안보

* 이 연구는 2019년 경운대학교 교내학술연구지원으로 수행되었음.

** 경운대학교 항공보안경호학부 교수

목 차
I. 서 론
II. 한국의 국제관계와 안보환경
III. 한국 대통령 암살과 정치적 환경
IV. 한국 대통령 경호기관의 발달과 현황
V. 정책적 논의
VI. 결 론

I. 서 론

1. 연구의 필요성

지금 한국의 안보상황은 북한의 비핵화뿐만 아니라 국내의 안보 정책 또한 긴박한 문제로 제기되고 있다.

한국은 민주주적인 정권이양을 거치며 정권에 따라 북한에 친화적인 정권이 들어설 때면 국가안보를 다루고 있는 관련기관은 정치적인 관점에서 명칭변경, 권한이양, 조직축소, 인사단행, 법적근거 없는 업무배제와 같은 급격한 변화를 주어 일관된 정책을 추진할 수 없는 실정이다.

현재 문재인정부에서는 경찰, 검찰, 국군기무사령부, 국가정보원, 대통령경호실에 대한 정책 변화를 시도한 바 있다.

그 중에서 대통령경호실을 폐지하고 경찰청 산하에 대통령경호국을 신설하여 대통령 경호업무를 경찰로 이관하는 것을 대선공약으로 제기한 바 있는데(중앙일보, 2017년1월6일 기사), 이 대선 공약은 문재인 정부 인수위원회 역할을 했던 국정기획자문위원회에서 대통령경호실을 폐지 공약 이행을 보류기로 했다고 전한다(문화일보, 2017년 5월 31일 기사).

하지만 이러한 검증 없는 대선공약이 가져오는 혼란에 대한 비판의 목소리가 제기되고 있으며, 일각에서는 이러한 정책에 대한 근거로 영국, 독일, 프랑스, 일본과 같이 주요선진국의 예를 들어 경찰이 대통령경호를 맡아야한다는 주장도 제기된 바 있다.

하지만 최근 국내의 여론 조사에서 2019년 1월 MBC가 코리아리서치센터에 의뢰하여 조사한 여론조사 결과에 따르면 문재인정부에 대한 부정적인 평가를 차지하는 비중으로 경제정책이(47.5%)이며, 그 다음이 적폐청산 및 권력기관 개혁(12.6%), 남북관계(9.1%)로 나타났다(MBC, 2019년 1월 2일 기사).

따라서 본 연구에서는 한국의 대통령 경호업무에 경호학적 이론과 역사적 사례를 바탕으로 문재인정부에서와 같이 정권교체기 때마다 제기되고 있는 대통령경호업무를 경찰로 이관하는 것에 대한 타당성을 논의하여 앞으로 정권이양과정에서 제기될 수 있는 정책의 기초 자료를 마련하고자 한다.

2. 선행연구의 차별성과 도전성

한반도에서는 과거부터 전쟁, 테러리즘 그리고 국가지도자에 대한 암살(Assassination)과 같은 국가안보적 위기가 지속적으로 일어났는데 그 원인으로 한반도의 주변 강대국은 한반도를 전통적인 동북아시아 지역의 완충국(Buffer State)으로 인식하여 왔기 때문이다(조성구, 2018: 253-254)¹⁾.

이러한 안보환경에서 한국에서 대통령경호 업무는 대단히 중요하게 다루어져왔으나 이와 관련된 연구는 기밀사항으로 수행되지 못하였고 대통령경호와 관련된 업무경험을 갖춘 학자들도 보안을 문제로 논문집필에 부담을 갖고 있는 현실이다.

대통령과 같은 국가정상에 대한 경호가 적국의 테러공격에 대한 예방과 대응이 주된 것으로 국가안보의 핵심적 측면에서 다루어지고 있는 점에 비추어 볼 때 어쩌면 보안에 민감한 것은 당연한 것일지 모른다. 다음 <표 1>은 이러한 환경에서 국내 외에서 수행된 선행연구를 정리하면 다음과 같다.

1) 완충국을 'Buffer State'라고 부르며, 완충지대를 'Buffer Zone'이라고 부르는데, 이는 강대국들 사이에 위치하여 강대국들이 직접 국경을 접함으로써 일어나게 될 긴장관계를 완화시켜 주는 역할을 하는 약소국을 뜻한다. 1900년도 38선은 세계적으로 유명한 러-일간의 버퍼존이었다.

<표 1> 한국의 대통령 경호에 관한 선행연구

연구자	주요내용
조광래 (2012)	역대 대통령경호처의 조직관리자를 유형화하여 살펴보고 경호실장의 전문성과 권력형을 논의
오재환 (2012)	「대통령 등 경호에 관한 법률」을 대통령 등 경호에 관한 '조직법'과 '직무법'으로 이원화하고 경호구역지정 등 경호의 법적근거를 강화하며 경호장비와 경호무기 사용의 법적 근거를 마련을 주장
정영일 (2013)	대통령경호처의 역할 변화요소들을 정권 변화 과정과 함께 고찰하고 이 결과를 조직관리의 방향성에 관하여 평가하고 조직관리 방향을 제언
최종영 정주호 (2017)	군정보수사기관의 대통령 경호활동은 대통령경호처, 경찰과 함께 대통령 경호의 3대 축으로 군정보수사기관의 조직의 기능이 축소되거나 폐지되는 가운데서도 경호분야는 오히려 조직을 보강하여 경호역량을 강화하고 있으며 중요성이 증대되고 있다고 주장
Jo & Jung (2017)	한국의 대통령경호처와 경찰을 비교하고 대통령경호실과 경찰의 양분화된 현 상황에서 경호의 최종적 목적에 근거를 두고 하나로 통합된 경호기관을 모색

II. 한국의 국제관계와 안보환경

과거부터 한반도는 주변강대국과 인접하고 있는 지리적 특성으로 조선시대(1392-1897)까지는 대륙인 중국의 침략 위협이 주를 이루었고 구한말(1897-1910), 일제강점기(1910-1945)까지는 근대화예 앞선 일본의 침략으로 안보가 무너지고 주권을 빼앗기는 경험한 바 있다. 이후 일본은 미국과 태평양전쟁(1941.12-1945.9)에서 패하여 일본의 식민통치를 받고 있던 한반도와 중국 그리고 동남아시아 국가는 해방을 맞이하였지만 한반도는 알타 회담(Yalta Conference)의 합의에 따라 소련과 미국의 영향권에 들어가 북위 38도선을 경계로 남쪽에는 미국과 UN의 지원으로 자유민주주의 정권인 대한민국 정부가, 북쪽에는 소련의 지원 아래 공산정권인 북한이 수립되었다²⁾.

하지만 1950년 1월 미국 트루먼(Harry S. Truman)정부에서 미국의 극동방어선인으로 한국과 대만을 제외한 애치슨 라인 선언(Acheson line declaration)³⁾을 발표하고

2) 알타 회담(Yalta Conference)은 당시 소련의 흑해 연안에 있는 크림반도에서 미국, 영국, 소련이 모여 2차 대전의 패전과 그 관리에 대하여 의견을 나눈 회담이다.

주한미군이 철수하자 북한은 공산화를 목적으로 한국을 침략하였으며⁴⁾, 이후 한국과 자유민주진영의 반격에 중국은 인민해방군 약 30만명을 북한에 지원하여 한국의 통일 기회를 막았다.

여기서 중요한 핵심은 이 전쟁을 기점으로 긴 세월 일본 제국주의 침략에 항일 투쟁으로 함께 힘을 모았던 중국은 새로운 적국이 된 반면 미국을 비롯한 UN군은 대구-부산지역을 제외하고 전 국토가 북한공산군에 점령당한 최악의 안보위기에서 자유민주주의 수호를 위해 기꺼이 남의 나라전쟁에 참가하여 자국의 젊은 장병의 희생을 무릅쓴 미국은 피를 나눈 동맹국이 되었다는 것이다⁵⁾.

한국에게 있어서 주적의 대상은 (1)조선왕조 500년간 조선을 조공국으로 삼았던 중국 (2)제국주의 침략과 식민지배의 일본 (3)6.25 침략전쟁을 일으킨 북한과 이를 지원한 중국으로 변하며 시대적 관계에 따라 바뀌어 왔다는 것이며, 또 이러한 주적은 앞으로도 언제든지 바뀌게 될 것이란 점을 이해하여야 한다.

대표적인 사례가 미국과 일본의 관계이다. 양국은 태평양전쟁(1941-1945)을 치렀으며 아직까지 그 희생자의 가족이 생존하지만 서로의 이해관계는 또 다른 동맹관계 형성하였다. 한국 또한 북한과의 전쟁이라는 위협은 한미동맹이라는 확실한 안보의 틀에서 미국의 동북아시아 최대의 동맹국인 일본과의 군사적 동맹을 맺고 있는 것이 북한과 중국의 위협에 대한 전략적 선택으로 한미일 합동군사훈련은 전시 연합작전에서 절실히 요구되고 있다는 점을 냉정하게 생각해 볼 필요가 있다.

- 3) 1950년 1월 미국의 국무장관 딘 애치슨(1883-1971)이 선언한 미국의 극동방위선으로 일본까지 포함되고 대한민국은 제외되었으며 주한미군이 철수하게 되었다.
- 4) 조소군사비밀협정은 북한과 소련간의 경제적 및 군사적 협조에 관한 협정으로 북한 대표단은 모스크바를 방문하여 스탈린과 회담을 갖고 경제문화교류 협정을 비롯한 기타 부속 비밀협정을 체결하였는데, 공개된 외교자료에 따르면 북한과 소련 사이에 무력에 의한 남북통일 문제가 논의되었다고 밝혀진 바 있다.
- 5) 이후 공산진영의 침략의 전쟁역지를 목적으로 주한미군과 UN군이 한국에 주둔하게 되었다는 점이다. 한미상호방위조약(Mutual Defense Treaty between the Republic of Korea and the United States of America)은 1953년 10월 1일 체결되고 1954년 11월 18일 조약 제34호로 발효된 대한민국과 미국간의 상호방위조약이다. 이승만 대통령은 미국 대사와 회동을 하면서 한미상호방위조약의 필요성을 강조하였다. 휴전에 앞서 국가 안보를 위해 미국에 상호 방위 조약을 요구했지만 미국의 반응은 냉담하였다. 미국은 고립주의 전통이 강했고 당시만 해도 미국과 양자 상호방위조약을 맺었던 나라는 필리핀 밖에 없었으며, 현재까지도 대한민국 외에 영국, 일본, 필리핀 밖에 없었다. 영국의 경우 미국의 핵기술을 제공하기 위한 조약이었고, 일본은 재무장 금지와 맞물려 있는 조약이다.

III. 한국 대통령 암살과 정치적 환경

1. 대통령 암살 사례

먼저 1968년 1월 21일 북한 민족보위성 경찰국 소속 공작원(124부대) 31명이 청와대를 습격하여 대통령을 암살하기 위하여 서울 세검정 고개까지 침투하였던 사건으로 총 침투한 31명중 사살 29명, 미확인 1명, 투항 1명(김신조)이다. 다음 <그림 1>은 1.21 사태당시 청와대 2선 경비구역의 지형이다.



출처: 한국문화재단 홈페이지(<https://www.chf.or.kr>)

<그림 1> 1.21 사태당시 청와대 2선 경비구역의 지형

이들은 결과적으로 지금의 창의문 부근에서 검·경 합동 검문에 발각이 되어 대부분이 사살되었고 김신조는 생포되었는데 이때 북한의 특수부대는 청와대의 2선 경비구역까지 침투하였고 이는 청와대와 불과 500m지점까지 침투한 것이다.⁶⁾

당시 대통령경호를 위하여 중첩(3중)경호기법을 사용하고 있었는데 이것은 서로 각 각이 다른 경호기관이 하나의 목표물을 중첩되게 방비하는 개념이다. 만약 수도방위사령부 담당구역인 3선 경비 구역에서 발각되지 않는 북한 특수부대가 경찰의 담당

6) 북한의 목적은 청와대를 기습해서 대통령을 암살하고 나머지는 각 조별로 미국 대사관 공격, 한국내의 주요요인 암살, 국방부 공격, 교도소를 전복하여 죄수 석방 등 서울 시내에 총체적인 대혼란을 유도하여 한국 내에 반정부 세력의 테러로 꾸민다는 대규모 계획이었다고 한다. 이 사건이후 주민등록번호, 예비군, 5분대기조, 육군3사관학교, UFG훈련, 군복무연장, 684부대등이 창설되는 사례를 남겼다.

구역인 2선 경비구역에서도 발각되지 않았다면 대통령 암살까지 이어질 수 있는 심각한 국가안보의 위기 상황을 초래하였을 것이다. 다음 <표 2>에서는 중첩(3중)경호 기법의 방법론적 설명이다.

<표 2> 중첩경호의 원리

경비구역	경호대상자와의 거리	담당기관
3선 경비구역 (Outer Ring)	소구경 곡사화기의 유효사거리	수도방위사령부 소속 예하부대
2선 경비구역 (Middle Ring)	소총의 유효사거리	서울지방경찰청 101 경비단 202 경비단
1선 경비구역 (Inner Ring)	권총의 유효사거리 및 수류탄 투척거리	대통령경호처

중첩경호의 원리는 외곽에 중점을 두느냐 근접에 중점을 두느냐는 국가마다의 차이가 있고 경호구역의 지리적 특성과 위해요소의 종류 및 정첩보 수집내용에 따른 차이는 있지만 전 세계 대부분의 국가에서 적용되는 원리이다.

북한에서도 중첩(4중)경호의 기법이 활용되는데 1선 경호는 노동당 중앙위원회 조직지도부 80호실 소속 974부대, 2선 경호는 호위사령부 963부대, 3선 경호는 보위사령부와 국가안전보위성, 4선 경호는 인민보안성으로 총12만명으로 구성되어 있다. 이중에서 1선 경호를 전담하는 974부대는 한국의 대통령경호처와 유사한 조직이지만 총 2만6천여명으로 구성되어있으며 근접경호는 약3000명으로 구성되어 있어 한국보다 약50배 이상의 규모를 유지하고 있다. 다음 <그림 2>은 북한의 경호기관과 기법에 대한 설명이다.



출처: YTN 시사탐당(<https://ytn.co.kr>)

<그림 4> 북한의 경호기관

물론 북한에서 이처럼 경호를 강화하는 목적은 독재 권력을 3대째 세습하여 정권을 유지하기 위함이 목적이 큰 비중을 차지하겠지만 민주주의 정권인 한국의 경우는 과거 북한의 특수부대 및 공작원에 의한 대통령 암살에 대한 대응이 주된 목적이라고 볼 수 있다.

이와 같이 대통령 경호기관의 형태는 통치형태와 같은 정치적 환경뿐만 아니라 주변국의 정치적 환경 및 안보관계도 포괄적으로 고려되어야 한다.

다음은 1974년 광복절 기념행사에서 박정희 대통령을 암살 목적으로 침투한 대남 간첩 문세광(文世光)에 의해 영부인 육영수가 암살당하는 사건이 발생인데, 이 사례에서 경호실패의 원인으로 문세광이 일본어를 사용하여 검문검색 과정에서의 문제가 되었다는 점이 지적되어 왔다. 결국 1선 경비구역에서 출입통제 시스템이 근본적인 원인으로 지적된 것이며 이 또한 중첩경호를 통해 각각의 다른 기관에서 중첩된 검색이 이루어졌다면 미연에 예방할 수 있었을 지도 모르는 것이다.

또한 당일 경호현장에서만 아니더라도 중앙정보부 오사카 분실, 오사카 주재 한국 총영사관, 김포공항 세관, 외사 경찰 등 여러 국가기관 가운데 어느 한 곳만의 기능이라도 제대로 작동했다면 원천봉쇄 될 수 있었다(정순태, 1999: 127; 조광래·주일엽, 2001: 354 재인용). 결국 이 사건으로 한국 대통령 경호는 큰 변곡점을 맞이하였고 그 결과 혼합경호시스템인 「대통령경호안전대책위원회」을 구축하는 계기가 되었다.

2. 대통령 암살의 환경

위의 사례에서 경호실패의 원인으로 문세광이 재일교포이었던 점으로 출입통제 시스템의 미비가 근본적인 원인이지만 대통령 암살 시도의 정치적 환경을 살펴보면 당시 미국 지미카터(Jimmy Carter)대통령은 주한미군 철수를 계획하자 박정희 정부는 자주국방노선으로 자체적인 핵개발을 진행하고 있는 상황 이었다는 점이다. 북한의 입장에서 한국이 핵개발을 완성하게 되면 남북간의 군사적 균형관계가 깨어지게 되는 것인데 국가정상에 대한 암살은 적국과의 균형관계가 무너지거나 무너질 것이 확실시 될 때 발하여 왔다(조성구, 2018: 262-263).

그런데 지금 한반도에서는 이와 같은 사례의 반복이 우려될 수 있는 환경이 조성되고 있다. 지난 2006년 10월 북한의 1차 핵실험 이후 UN 안전보장이사회는 결의안(1718호)를 시작으로 지난 20년간 경제제제를 하였으나 북한은 UN의 경제제제 속에서도 계속적으로 핵무기와 탄도미사일(Ballistic Missile)발사 실험을 하였으며 ICBM(Inter Continental Ballistic Missile)과 SLBM(Submarine Launched Ballistic Missile)을 보유하기에 이르렀으며, 이제 마지막으로 남은 것은 북한이 핵탄두를 경량화 하여 탄도미사일에 장착할 수 있는지에 대한 것이다.

이 마지막 카드를 가지고 지난 2018년 6월 미국과 북한의 정상회담을 통하여 북한의 비핵화에 합의하였지만 그 이후 북한은 이 합의에 따르지 않고 있으며, 지난 2019년 2월 27-28일 베트남 하노이에서 열린 미북 2차 정상회담은 북한의 영변핵시설 이외에 북한이 숨겨놓은 것으로 의심되는 추가 핵시설의 검증 요구한 미국의 요구에 북한의 거절로 인해 회담은 결렬된 것으로 전하며 국제사회는 북한 김정은 정권은 비핵화 의지가 없으며 북한의 비핵화는 레짐체인지(Regime Change)를 통해서만 가능하다는 논리가 설득력을 가지게 되었다.

앞으로 북한의 비핵화와 관련한 동북아시아의 주요 쟁점은 (1)북한의 핵문제 해결 방안이 기존의 CVID(Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement)⁷⁾ 방식이 아닌 인도-파키스탄 방식⁸⁾ 또는 핵동결로 합의될 경우 미국은 국제사회와 동맹국에 대한

7) 조지 부시(George W. Bush) 행정부 1기 때 수립된 북한의 핵무기 해결의 원칙으로, 완전하고 검증 가능하며 불가역적인(혹은 돌이킬 수 없는) 핵폐기를 의미한다.

8) 파키스탄-인도식 전략이란 핵실험을 거듭해서 사실상(de facto)의 핵보유국으로 인정받는 것이다. 인도와 파키스탄은 1998년 5월 연쇄 핵실험을 통해 핵무기를 개발했다. 두 나라 모두 단 이틀이란 짧은 시간에 각각 5차례와 6차례 핵실험을 해서 국제사회가 핵보유 사실을 인정할 수밖에 없도록

신뢰도와 영향력에 부정적인 영향을 미치게 되며 동북아시아의 질서에 새로운 변화를 가져 올 수 있다. (2)미국의 주한미군 철수, 감축 및 방위비분담으로 인한 고립주의적 논쟁은 북한 핵무기에 직접적 안보 위협을 받고 있는 한국의 핵무장을 막는 명분을 잃게 될 것이다. (3)이러한 상황은 중국으로부터 위협받고 있는 대만과 일본도 핵무장을 하게 할 것이며 이는 주변국으로 확대되어 아시아 대부분의 국가에 핵도미노 현상을 불러 올 것이다.

그런데 과거 역사적 사례를 근거로 볼 때 이러한 국제 질서의 급변 속에서 대통령과 같은 국가정상의 암살은 빈번하게 발생하여 왔다는 것을 기억해야 한다⁹⁾.

또 다른 예로 지난 1983년 10월 9일, 미얀마(버마)를 방문 중이던 전두환 대통령 일행에 대한 북한의 암살 시도가 있었다¹⁰⁾. 이 암살시도 사건의 목적에 대해 한국의 새로운 정권교체에 대한 목적이 가장 크지만 경제적 측면에서 한국은 1970년대 산업화를 거치며 자본주의적 경제성장을 바탕으로 자유민주주의 변영의 상징이 된 반면 북한은 공산주의 경제체제의 실패로 식량난과 독재정권유지의 어려움을 겪은 시기였다는 점에 주목할 필요가 있다.

이론적으로 암살과 같은 테러리즘은 정치적인 혼란상황에서 적국과의 군사적 힘의 균형이 깨어질 때 주로 발생하여 왔지만 경제안보의 차이가 급격하게 발생할 때도 역시 테러리즘은 발생하였다는 것이다.

IV. 한국 대통령 경호기관의 발달과 현황

1. 대통령경호 기관의 발달

대한민국 정부수립이후 1949년 초대 이승만 대통령을 위한 경찰조직에서 대통령 경호업무를 시작하며 창덕궁경찰서가 폐지되고 중앙청 및 경무대 관할 경무대경찰서를 신설하여 내무부훈령 제25호에 의해 경호규정이 제정되며 그 시작을 알렸다.

만들었다(조선일보, 2016년 12월 24일 기사).

9) 한반도에서 암살과 같은 극단적인 테러리즘은 정치으로 혼란했던 해방이후 1945년부터 한국(6.25) 전쟁기간 까지 가장 빈번하게 발생하였는데 주로 정치적, 이념적 목적에 의한 것이었으며 그 대표적인 사건이 1949년 김구선생 암살 사건이라고 볼 수 있다.

10) 이 사건이후 미국 등 세계69개국이 대북 규탄 성명 발표, 미얀마 외 친북 성향의 제3세계 국가들이 북한과 외교적으로 단교하는 결과를 초래하였다.

당시 경찰의 대통령 경호조직은 경무계, 사찰계, 경비계로 편성하였으며 경호대상은 대통령, 부통령, 외국원수, 국회의장, 대법원장, 국무총리 및 각부장관 또는 외국의 사절 그리고 기타 내무부장관 및 도지사가 필요하다고 인정하는 요인으로 하였다.

이후 1961년 5.16 혁명 이후 박정희 국가재건최고회의의장의 경호 목적으로 국가재건최고회의의장 경호대가 편성되었다가 1961년 중앙정보부 창설과 동시에 그해 9월 중앙정보부 내훈으로 경호규정이 제정되어 중앙정보부경호대 출범하였다. 경호대상은 국가원수, 최고회의의장, 부의장, 내각수반, 국민 기타 경호대장이 지명하는 주요 인사로 하였다.

지금의 모습을 갖춘 것은 1963년 12월 박정희 대통령의 취임과 함께 대통령 직속 경호기관인 「대통령경호실법」이 제정되어 대통령경호실 출범한 이래이며 경호대상은 1963년 대통령과 그 가족, 대통령 당선인 및 경호실장이 경호가 필요하다고 인정되는 국내외의 요인으로 하였으며 1981년에는 전직대통령 및 그 배우자와 가족까지 추가되어 지금까지 유지되고 있다.

2. 대통령경호 기관의 현황

대통령과 같은 국가정상의 경호업무는 치밀하게 계획된 암살공격 뿐만 아니라 화재, 건물붕괴, 정전 등과 같이 준비 이상으로 존재하는 예상치 못한 모든 상황을 대비하는 집약적 개념으로 상당한 전문성이 요구되는 공무집행의 영역이다.

특히 암살과 같은 테러리즘 공격의 특징을 보면 암살의 장소, 시간, 방법, 종류 등 모든 것은 테러리스트가 결정하고 있으므로 경호업무는 충분히 예방적이어야 하며 대통령 암살과 같은 국가위기 상황을 다루고 있어 군사적, 외교적으로 접근 하기도 있다.

따라서 한국은 대통령경호를 위하여 대통령경호처, 경찰, 군조직의 혼합된 형태의 중첩된 경호(Hybrid Security)기관의 시스템을 구축하는 시스템을 유지하여 보다 완벽한 경호업무를 지향하고 있는 것이다. 다음 <표 3>은 대통령경호처와 경찰청의 경호범위를 정리한 것이다¹¹⁾.

11) 경호기관 개념의 정립은 실질적 의미의 경호개념을 기준으로 하였다. 실질적 의미의 경호는 경호의 개념을 그 본질적 관점에서 이해하여 경호의 주체에 관계없이 실질적으로 위해로부터 대상자를 보호하는 성격이면 모두 경호라고 이해하는 관점이다. 반면 형식적 의미의 경호개념은 실정법 및 제도적으로 경호기관의 업무만을 경호의 개념으로 이해하는 관점이다.

<표 3> 대통령경호처와 경찰청의 경호범위 구분

구분	주요범위
대통령경호처	<ul style="list-style-type: none"> - 대통령과 가족 - 대통령당선인과 가족 - 전직대통령(10년 이내) - 대통령 권한대행과 그 배우자 - 방한중인 대통령, 국왕, 행정수반 행정수반이 아닌 총리, 부통령 - 그 밖에 처장이 경호가 필요하다고 인정하는 국내외 요인(要人)
경찰청	<ul style="list-style-type: none"> - 국무총리 - 국회의장 - 대법원장 - 헌법재판소장 - 전직대통령(10년 이후) - 대통령 후보자 - 경찰청 요인보호 심의위원회선정¹²⁾ - 특정범죄신고자¹³⁾ - 북한이탈주민¹⁴⁾ - 방한 중인 부총리, 왕족, 국민 등급의 배우자의 단독 방한 - 이외의 경찰청장이 필요하다고 인정한 자

V. 정책적 논의

지난 2017년 문재인 정부의 대선공약으로 대통령 직속경호기관인 대통령경호실 폐지하고 경찰청 산하 대통령경호국으로 업무를 이관하려고 시도한 바 있다.

세계 각국의 국가원수 경호조직은 제각각의 특성을 지니고 있으며 그 주체도 경찰과 군 그리고 정보기관으로 구분 되어 있으며 현재 미국을 제외한 G7국가들은 모두 경찰이 주도적으로 경호체제를 유지하고 있다(이상원, 임준태, 2005: 2).

대통령과 같은 국가원수 경호기관의 차이는 국가별로 정치제도, 통치형태, 법률형태, 사회제도, 의식수준, 국민경제, 관습 등에 따라 모두 다르다. 한국과 유사한 미국

12) 경찰청 요인보호 심의위원회선정에 따라 암살, 테러, 납치 등에 의해 국가안전보장에 중대한 침해가 우려되는 인사로 국무위원, 청와대 수석비서관, 국회 부의장, 정당 대표, 국회 상임위원장, 서울시장, 검찰총장, 교수 등

13) 특정범죄신고자는 살인, 마약, 폭력, 강간 등 특정 강력 범죄 형사사건 관련 보복범죄의 우려가 있는 자 등

14) 북한이탈주민 중 국가안전보장에 현저한 영향을 끼칠 우려가 있어 국가정보원장이 보호를 결정한 자

의 경우 대통령 경호는 국토안보부(DHS: United States Department of Homeland Security)에서 맡고 있는데 이곳은 미국의 국가 안보를 총괄하는 기구이며 대통령경호를 전담하는 비밀경호국을 두고 있다.

반면 영국에서는 경호업무는 수도경찰청 특별작전국 산하 보안경호부(Protection and Security)에서 맡고 경호단 (Protection Command)과 경비단 (Security Command), 그리고 대테러단 (Counter Terrorism Command)이 설치되어 있으며, 그 아래에는 7개의 세부적인 부서들이 설치될 만큼 업무 범위가 다양하지만 통합된 교육훈련과 법적 근거를 적용하고 있다¹⁵⁾.

현재 주요 선진국 중 경찰과 분리된 경호조직을 둔 곳은 미국뿐인데, 이 역시 대통령 직속기구가 아닌 국토안보부 소속이며 관리자의 직급도 차관보급으로 한국의 대통령직속 경호기관이 장관급 혹은 차관급인 것에 비해 낮다¹⁶⁾.

따라서 한국의 대통령경호도 경찰청에 대통령경호국을 신설하여 업무를 이관하는 정책은 주요 선진국과 비교하여 논의 될 수 있으나 다음과 같은 현실적인 문제도 고려할 필요가 있다.

첫째, 현재 대통령경호는 거리를 기준으로 하나의 목표물에 대하여 서로 다른 경호기관이 중첩된 경호업무를 수행하고 있다. (1)근접경호(Inner Ring)구역에서 권총의 유효사거리 및 수류탄 투척거리를 기준으로 대통령경호처, (2)중간경호(Middle Ring)구역은 소총의 유효사거리를 기준으로 경찰, (3)외곽경호(Outer Ring)는 소구경 곡사화기의 유효사거리를 기준으로 군조직이 전담하고 있는 체계이다. 그런데 대통령경호처를 폐지하고 대통령의 경호업무를 경찰로 이관하게 된다면 중첩된 대통령경호기관의 계층성 원리에 공백이 발생하게 된다.

둘째, 현재 대통령경호는 대통령경호처에서 「대통령경호안전대책위원회」의 법적 근거에 따라 경호유관기관의 조정의 역할을 하고 있고 이는 대통령경호의 핵심적 부분이다. 그런데 경찰청이 대통령경호의 컨트롤타워가 된다면 대통령경호작전의

15) (1)특별경호과(Special Protection) (2)왕실경호과(Royalty Protection) (3)외교사절 경호 및 외국 공관 경비과(Diplomatic Protection) (4)하원청사 경비과(Palace of Westminster), (5)공안경비과(Aviation Security), (6)대테러 보호 경비과(Counter Terrorism Protective Security Command), (7)대테러단(Counter Terrorism Command) 이다.

16) 대통령경호처는 대통령경호의 특성상 관련된 조직을 지휘통제를 위하여 기관장의 직급이 높은 것은 사실이다. 하지만 군과 경찰 그리고 정보기관을 지휘통제하는 가운데에서 발생된 불가피한 방법이 라고 판단되며, G7 국가의 경호체도를 한반도의 안보환경에 대한 충분한 고려 없이 도입해야 하는 주장에 대해서는 고려해볼 필요가 있다.

특성상 군사적, 외교적인 부분과 국내의 기타 장관급 국가기관의 지휘통제에 대한 문제도 고려해볼 필요가 있다.

셋째, 현재 한국은 북한과의 휴전 중으로 앞서 설명한 영국, 독일, 프랑스, 일본과는 안보환경에 큰 차이가 있다. 실제 북한의 특수부대 및 공작원은 한국의 대통령 암살을 여러 차례 실행한바 있으며, 독재 권력을 유지에서 발생하는 내부의 문제를 대남테러를 통해 잠재우려는 경향이 있다.

VI. 결 론

대한민국의 헌법(憲法)상 대통령의 지위는 국가원수, 행정부의 수반, 국군통수권자, 선전포고와 강화, 외국과의 조약체결·비준, 외교사절의 신임, 접수 및 파견 등의 권한을 갖는 대통령중심제 국가이다.

이와 같이 대통령중심제 국가에서는 대통령이 국가원수로서 국군 통수권자이면서 행정부의 수반으로의 역할을 모두하고 있기 때문에 내각책임제나 이원집정부제에 비하면 그 역할에 대한 중요성은 크다고 할 수 있다. 따라서 대통령중심제 국가에서는 대통령 직속경호기관을 설치하여 경찰 및 군조직과 함께 중첩된 경호를 통하여 보다 안전한 경호환경을 구축하는 것이 당연할 것이다.

반면 영국, 독일, 프랑스, 일본과 같은 내각책임제 국가에서 국왕은 상징적 존재로 현실정치의 최고지도자는 총리이다. 여기서 대통령과 총리 선출의 가장 큰 차이점은 대통령은 국민이 직접투표로 선출하고 총리는 국회에서 선출된다는 점이다. 따라서 대통령이 암살된다면 새로운 대통령의 선출까지 상당한 시간이 걸리지만 가령 총리가 암살될 경우에는 의회에서 선출하기 때문에 평균 2주 정도의 기간이면 신임 총리의 선출이 가능하다는 것이다. 따라서 대통령에 비해 총리는 경호의 비중은 비교적 높지 않을 수 있다.

따라서 한국이 대통령중심제의 통치형태를 유지하고 있는 이상 대통령 개인의 안전 도모의 목적이 아닌 국가안보의 측면에서 서로 다른 기관에 의해서 중첩되게 이루어지는 경호체계는 지금의 법체계와 같이 유지될 필요가 있다는 것이 본 연구의 결론이다.

참고문헌

- 문화일보 (2017, 5, 31). 대통령 경호 경찰청 이관 보류 광화문 시대 공약과 맞물려 검토
 오재환 (2012). 대통령 등 경호에 관한 법률의 문제점 및 개정방향. *한국민간경비학회보*,
 11(3), 145-163.
- 정순태 (1999). 운명의 7초간(월간조선 8월호). 서울: 조선일보사.
- 정영일 (2013). 대통령경호기관의 역할변화 및 성과평가에 관한 연구 경호처 출범 이후를
 중심으로. 서울대학교 석사학위논문.
- 조광래 (2012). 대통령 경호실장에 관한 연구: 경호실장의 역할 및 경호조직 변화를 중심으로
 고려대학교 박사학위논문.
- 조광래, 주일엽 (2001). 대통령경호안전대책위원회의 발전방안에 관한 연구. *한국공안행정학*
 회보, 11, 351-374.
- 조선일보 (2016, 12, 24). 북한, 파키스탄식 핵보유국 인정받은 뒤 미국과 직접대화 노려.
- 조성구 (2018). 한국의 국가안보와 대테러 전략. 요인암살 사례와 경호활동의 방향. *한국경찰*
 연구, 17(2), 251-268.
- 중앙일보 (2017, 1, 9). 문재인 “대통령 되면 경호실 폐지...경찰청 산하에 경호국 만들겠다.
- 최종영, 정주호 (2017). 軍 정보수사기관의 대통령 경호활동 고찰: 1950년 한국전쟁 이후부터
 현재까지. *한국경호경비학회지*, 53, 61-79.
- Jo, S., & Jung, Y. (2017). Protection Security Organizations of the ROK: A Comparative Study
 of Presidential Security Service and National Police Agencies. *International Journal of Military*
Affairs, 2(1), 18-23.

【Abstract】

A Critical Review of the Transfer of Presidential Security Work to the Police

Jo Sung-gu

Last year, the Moon Jae-In administration made an attempt to abolish the presidential security office overseeing the presidential security and to transfer the work to the presidential security service under the National Police Agency.

Currently, all of the G7 nations maintain a security system spearheaded by the police, so the policy of transferring the presidential security to the National Police Agency may be discussed. However, it is necessary to focus on the following reality.

First, the current presidential security system is consisted of the overlapping security organizations classified into (1) inner ring of the presidential security agency, (2) middle ring of the police agency, and (3) outer ring of the capital defense command. If the presidential security agency is abolished, a vacuum will result as per the principle of class.

Second, for the efficient security guard of the President, currently, the presidential security agency at the Presidential Security Safety Measure Committee plays the role of coordinating the tasks. If the National Police Agency becomes the control tower of the presidential security, whether command will be available for the military and diplomatic aspects of the presidential security work should also be considered.

Third, Korea is currently in a truce with North Korea, so there is a big difference in terms of the security environment with such G7 nations as the UK, Germany, France, and Japan.

Keywords: President, Presidential Security Office, National Police Agency, President's Security Council, National Security