

테러리즘의 대응관리체제에 관한 고찰

- 「9. 11 테러」를 중심으로 -

김이수* · 안병수** · 한남수***

< 목 차 >

I. 서 론

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구방법

II. 「9.11테러」에 대한 분석

1. 「9.11테러」에 대한 개요 및 분석
2. 「9.11테러」참사의 문제점 분석

III. 「9.11테러」이후의 대응관리체제 분석

1. 「9.11테러」이전 미국의 대응관리체제 분석
2. 「9.11테러」이후 미국의 테러리즘 대응관리체제
3. 국제테러리즘 대응관리체제

IV. 「9.11테러」이후의 국내의 정황과 대응방안

1. 국내 대응관리체제의 변화
2. 국내테러리즘의 대응방안

V. 결 론

참고문헌

I. 서 론

1. 연구의 필요성 및 목적

2001년에 있었던 「9.11 테러」는 미국 당사자뿐만 아니라 전 세계인들에게 큰

* 초당대학교 경호학과 교수

** 초당대학교 경호학과 교수

*** 초당대학교 경호학과 강사

충격을 안겨다 주었다. 특히 한국의 경우에는 50년 이상 남북으로 대치하고 있는 상황과 주변국의 불안정한 정세로 인하여 테러리즘의 대상국에서 제외되기는 그리 쉽지 않다. 쉽게 예를 들어, 1968년이 있었던 김신조 일행의 「청와대 기습사건」, 1983년 10월 9일 미얀마 랭군 「한국 외교사절 암살폭발사건」 등과 같이 국권을 뒤흔드는 테러의 대상이 되기도 하였으며, 1986년 「김포공항 폭발물 사건」, 그리고 1987년 「대한항공 858기 공중폭파사건」 등은 수많은 민간인을 대상으로 한 테러가 일어나기도 하였다. 이 같은 선례는 장래 테러가 일어날 수 있는 가능성을 충분히 가지고 있다고 해석해도 큰 문제가 되지 않을 것이다.

이러한 테러리즘 발생 가능성에도 불구하고 현재까지도 테러리즘의 개념정의가 간단하지 않고, 테러리즘의 동기와 배경에 대한 이해가 부족한 현실(이장희, 2002)에서 테러에 대한 정책은 일관성을 잃고 있다. 현재 테러를 방지하기 위한 국제협약은 총 12개의 협약이 존재하고 있다(김성준, 2002). 그 중 한국의 경우에는 7개의 협약에 가입하였으며, 나머지 5개의 협약에는 가입되지 않은 상태이다.¹⁾

지금까지 우리나라의 대 테러정책은 여타의 구미 국가들과 비교해 볼 때 상대적으로 취약한 측면이 있음을 부인할 수 없다. 「9.11 테러」 이후 미국, 영국, 캐나다 등의 국가는 기존의 테러방지법을 대폭 강화한 새로운 법령을 제정하고 있는 실정이다. 특히 미국은 2001년 「9.11 테러」 이후 미국은 기존 대 테러법을 대폭 강화한 『USA Patriot Act 2001』을 제정하였고, 영국은 반 테러법을 강화한 『Anti-Terrorism Crime and Security Act』를 제정하였다. 또, 우리나라와 지리적으로 가장 인접한 국가인 일본도 『대 테러 대책 특별 조치법』 및 『생물테러처벌법』을 정비한 바 있다.

1) 우리나라는 테러관련 12개 협약(김성준, 2002) 중 가입된 협약은 “항공기내에서 법한 범죄 및 기타 행위에 관한 협약”, “항공기의 불법 납치 억제를 위한 협약”, “민간항공기의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약”, “민간항공기의 안전을 위한 몬트리올 의정서”, “외교관 등 국제적 보호인물에 대한 범죄예방 및 처벌에 대한 협약”, “인질억류방지에 관한 국제협약”, “핵 물질의 방호에 관한 협약”이고, 아직 가입되지 않은 협약으로는 “항해의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약”, “대륙붕 상에 고정된 플랫폼의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 의정서”, “가소성 폭약의 탐지용 식별조치에 관한 협약”, “폭탄 테러 억제를 위한 국제 협약”, “테러자금 조달 억제를 위한 국제협약”이 있다.

그렇지만 한국은 「9.11 테러」 이후, 테러방지법 제정에 대한 논의가 있었지만 입법화되지 않고 있으며, 현재로서는 1982년 제정된 『국가 대 테러 활동지침』(대통령훈령 제47호)²⁾이 이를 대신하고 있는 실정이다. 이러한 결과는 그 동안 테러리즘이 미국, 이스라엘 등 특정 국가에서만 있을 수 있는 우리와는 무관한 사안으로 생각해 왔고, 실제로 심각한 위협을 받지 않았던 국내의 독특한 상황에서 기인되었다고 볼 수 있다. 그렇지만 세계 어느 곳에서도 테러리즘이 발생할 수 있다는 점을 인식할 때, 테러리즘의 위협으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고 국가이익의 보전과 국가안보를 유지하기 위해서는 테러리즘의 발생조건을 제거를 통한 예방과 테러리스트들에 대한 처벌 등을 골자로 하는 국내외적인 대책수립이 시급히 요구된다고 하겠다.

따라서 본 연구에서는 1970년대부터 「9.11 테러」까지 각국의 국제테러리즘에 대한 대응관리체제가 어떻게 변화하는지를 고찰함으로써, 그 의미와 뉴 테러리즘에 대한 대응관리체제, 그리고 대응방향을 제시하고자 하는데 목적을 두고 있다.

2. 연구방법

본 연구를 위한 연구방법으로, 사회조사방법론 중의 하나인 비 개입적 연구방법(unobtrusive research method)을 사용하였다. 비 개입적 연구방법이란 연구하고자 하는 사회현상에 영향을 미치지 않는 상태에서 진행되는 조사 및 연구를 말한다(Babbie, 2002). 자세히 설명하면, 일차적 자료에 해당하는 정부 주요부처에서 발간한 단행본과 국가정보원, 경찰청, 국방부 등에서 발간한 백서 및 보고서를 중심으로 내용분석법을 이용하였으며, 논문과 일반보고서, 통계자료, 민간연구기관의 자료 등 이차적 자료를 보충자료로 이용하였다. 또 외국자료로서 테러리즘 유관기관인 미국무성과 중앙정보국(CIA)에서 발간한 연례문건 및 통계자료를 분석대상으로 사용했다.

2) 대통령훈령 제47호는 1986년 아시안게임과 1988년 올림픽을 대비하여 제정된 법령이다.

II. 「9.11테러」에 대한 분석

1. 「9.11테러」에 대한 개요 및 분석

2001년 9월 11일 미국에서 발생한 「9.11 테러」는 지금까지 기술한 1980년대 이후 테러리즘 양상의 변화를 가장 극단적으로 반영하고 있는 사건이라고 할 수 있다. 「9.11 테러」는 다수의 테러리스트들에 의해 동시 다발적으로 발생한 테러리즘으로 총 4대의 여객기가 공중 납치되어 3건은 항공기를 이용한 자살충돌 공격으로 이어졌고 1건은 항공기의 추락으로 종결된 사건이다.

미국은 1970년대 이후 국제 테러리즘의 주요 공격목표라고 할 수 있다. 실제로 전체 국제 테러리즘의 상당 비율이 미국과 그 국민을 목표로 하고 있다고 해도 과언은 아니다. 특히 80년대와 90년대에 특히 심했던 것으로 알려지는데 이중 가장 빈번하게 일어나는 테러리즘은 세계의 화약고라고 불리는 중동과 관련된 테러리즘으로서 미국의 친(親)이스라엘 정책 과 같은 중동정책에 대한 반감, 미국의 패권주의 등으로 기인한 것이다.

첫째, 「9.11 테러」는 미국의 패권주의가 직·간접적인 원인이 되었을 가능성이 크다고 할 수 있다. 미국은 부시 공화당 정부가 출현한 이후 그들의 패권주의적인 대외정책을 강화하여 팍스 아메리카나(PAX Americana)라는 국제관계를 형성해 가고 있다. 이러한 대외정책은 기본적으로 간섭주의 외교정책을 표방하고 있으므로 미국은 세계의 경찰로서 세계의 치안을 지킨다는 인식을 함유하고 있다. 그러므로 미국은 유럽, 아시아, 중동, 남미 지역에 걸쳐 미군을 배치하고 있는 것이다.

그렇지만 사실상 미군이 배치되어 있는 세계 각 지역은 미국의 이익과 직·간접적인 관계가 있는 곳이다. 이런 연유로 세계 일부에서는 미국의 이러한 정책을 외교적 간섭이라고 비난하고 있고, 많은 이들이 반미 성향을 가지게 했다. 그러므로 반미 테러리스트들과 일부 국가들은 미국의 제국주의로 해석하며 반미 테러리즘을 자행하고 있다. 실제로 「9.11 테러」를 주도한 '오사마 빈 라덴'은 미국의 패권주의를 미 제국주의라고 공공연하게 비난했고 중동주둔 미군철수를 주장했으며 미국에 대한 테러리즘을 자행했던 테러리스트라고 할 수 있다.

둘째, 미국이 「9.11 테러」의 표적이 된 또 다른 원인은 미국의 대 중동정책이라고 할 수 있다. 미국의 대 중동정책은 친 이스라엘 정책으로 요약해 볼 수 있는데 이는 이스라엘과 미국이 전통적으로 우방국이기 때문이다. 미국이 이스라엘에 우호적인 이유는 17세기 이전부터 미국에 거주해 왔으며 현재에는 600만 명 이상 미국 상류층을 형성하고 있는 유대인들이 미국사회에 강한 영향력을 행사하고 있다는 사실에서 찾을 수 있다. 그러므로 유대인들에 의한 정치적 로비가 미국의 정계에서 막강하다는 것은 정설에 가깝고 국무부는 물론 CIA와 국방부에까지 그 영향을 미치고 있는 것으로 알려져 있다. 이런 이유로 인해 중동의 테러리스트들은 미국과 이스라엘을 동일한 표적으로 보고 테러리즘을 자행해 왔다. 자세한 시간대별 상황은 <표 1>과 같다.

이날의 테러리즘 참사로 인해 세계자본주의의 상징이 되었던 미국의 뉴욕 쌍둥이 빌딩은 완전히 붕괴되었고, 2001년 12월 30일 집계된 바에 따르면 사망자만 3,025명, 부상자 포함 5,960명으로 기록되었다.³⁾ 또한 이 테러로 인해 미국은 약 220억 달러 이상의 경제적 손실을 입은 것으로 집계되었다.

2. 「9.11 테러」 참사의 문제점 분석

「9.11 테러」와 같은 동시다발적 테러리즘은 그 전례를 찾아볼 수 없는 대참사였다고 할 수 있다. 그렇지만 학계에서는 이러한 참사는 이미 예고되어 있었다는 것이 정설이다. 「9.11 테러」의 주공격목표였던 세계무역센터는 1993년에도 테러리스트들의 공격을 받은 바 있었다. 충분히 예견할 수 있었음에도 불구하고 미국이 「9.11 테러」와 같은 대참사를 당할 수밖에 없었던 이유를 몇 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 미국 정부가 본토에서의 테러리즘 발생가능성에 대해 과소평가하고 사전예방을 게을리 했기 때문이다. 1996년 이후 2001년까지 전 세계에서 발생한 국제 테러리즘 중 단지 1%만이 북미지역에서 발생한 것이었다. 이는 다른 지역과 비교해 봤을 때, 극히 미미한 수치이다. 또한 이 1% 중, 미국 본토에서 발생

3) 이러한 인명피해는 일본의 진주만 공격으로 사망한 2,300명의 약 3배에 달하는 엄청난 희생자 수치로서 미국 남북전쟁이후 1일 사망자수로는 최고의 수치를 기록한 것으로 알려져 있다(최진태, 2001).

한 사건은 1993년 세계무역센터 지하 주차장 폭파사건이었다. 그리고, 미 본토에서 미국 국적의 항공기가 테러리스트에게 납치 당한 경우는 단 한 건도 없었다. 이런 이유로 미국 정부는 미국 본토에 대한 국제 테러리즘 위협을 간과하고 있었다고 판단된다.

둘째, 「9.11 테러」 발생 당시 신속한 위기관리 체제가 갖추어져 있지 않았기 때문이다. 국제 테러리즘은 사후 대처보다 예방이 우선이라고 할 수 있다. 그렇지만 일단 테러리즘이 발생하면 이에 대한 신속하고 효과적인 대응체제, 즉 위기관리체제가 갖추어져 있어야 한다. 「9.11 테러」의 경우 항공기 납치 후 공격까지 최소 30분에서 1시간 30분 가량의 시간적 여유가 있었지만, 미국 정부는 그 시간동안 아무런 대응을 하지 않았다. 만약 정확한 상황판단 후 위기관리체제가 신속하게 이루어져 전투기가 출동되었다면 승객과 승무원의 희생은 불가피했겠지만 극단적인 방법으로 충돌 직전이라도 격추하여 대참사는 막을 수 있었을 것으로 짐작된다.

셋째, 「9.11 테러」 발생당시 미국의 항공테러리즘에 대한 보안체제가 상당히 허술했기 때문이다. 「9.11 테러」는 20여명 안팎의 테러리스트들이 동시에 4대의 항공기에 대한 납치가 가능했을 정도로 취약했던 미국의 항공보안체제에서 기인했다고 볼 수 있다.

넷째, 「9.11 테러」 발생당시 미국에 체계적인 대테러리즘 정책이 부재했기 때문이다. 대테러정책의 시작은 테러리즘에 대한 정확한 분석에서 출발한다. 미국은 매년 100억 달러 이상의 대테러리즘 예산을 사용하고 있지만 가장 기본적인 테러리즘의 공격 유형 변천과 전개과정에 대한 세밀한 분석이 「9.11 테러」 당시에는 부족했다고 판단된다. 당시 미국 정부는 핵무기 등과 같은 높은 수준의 위협에만 관심을 집중하고 있었고 「9.11 테러」와 같은 여객기 납치를 통한 테러리즘 행위에는 관심을 기울이지 않음으로서 테러리스트들에게 허점을 보인 것이다.

Ⅲ. 「9.11테러」 이후의 대응관리체제 분석

1. 「9.11 테러」 이전 미국의 대응관리체제 변화 분석

미국은 1972년도 이전까지 국제테러리즘에 대한 대책 마련에 소홀했다고 볼 수 있다(U.S. Department of State, 1995). 그렇지만 국제 테러리즘이 미국의 지속적인 관심사가 되어 왔다는 사실은 부인 할 수 없다. 미국이 국제 테러리즘의 심각성을 인식하기 시작한 것은 1972년 뮌헨 올림픽 당시 팔레스타인 테러리스트들이 이스라엘 선수단 숙소에 침입하여 이스라엘 선수들을 인질로 잡고 대치한 사건이 발생한 이후부터라고 할 수 있다. 이후 닉슨 행정부는 테러리즘의 심각성을 인지하고 테러리즘 근절을 위한 각료실행위원회, 그리고 포드 행정부는 테러리즘 진압을 위한 각료위원회를 조직하였다(Celmer, 1987). 이후 집권한 카터 행정부는 상기의 두 위원회를 국가안전보장회의(National Security Council)의 특별조정위원회(Special Co-ordination Committee)가 지휘·감독하도록 하는 한편, 항공기 납치, 인질, 공공건물 점거 등과 같은 테러리즘 사건을 전담하기 위한 특수부대를 창설함으로써 현재 미국 대 테러리즘정책의 기본형태를 완성시켰으며(Celmer, 1987), 또 기본 원칙(박원탁, 2001)을 세우고 대 테러정책을 실시해 왔다.

미국의 테러리즘 대응관리체제의 원칙은 국가방위법에 의거하여 작성된 연방 대응계획(FRP) 등을 위주로 기타 계획들이 관련되어 있다(윤우주, 2002). 이들의 정책과 계획의 집행근거는 주로 대통령 지시사항인 대통령결정지시 PDD-39 (Presidential Decision Directive-39)에 의거하여 운용되고 있다. 미국의 대 테러리즘 정책기구는 지위감독기능을 대통령에게 집중시키게 하여 대통령으로 하여금 각 기관들을 통제하게 한다(<그림 1> 참조).

<그림 3-1>에서 보는 바와 같이 테러리즘은 국가안보회의(NSC)의 주요 논제가 되는데 국가안보회의의 지휘하에서 테러리즘에 대한 전담책임은 국내 테러리즘의 경우 법무부의 연방수사국(FBI)이, 국제 테러리즘은 국무부의 테러리즘 진압처(Office for Combatting Terrorism), 항공 테러리즘과 관련된 사건은 교통부의 연방항공청(FAA)이 맡도록 되어 있다. 그리고 해외 테러리즘에 관한 정보 수집과 타국과의 정보기관과의 정보교류는 국가안보국(NSA)과 중앙정보국(CIA)이 담당하고, 국방부는 테러리스트에 대한 체포나 보복을 위한 특수부대의 양성을 담당하고 있다(최진태, 1997; 윤우주, 2002).

「9.11 테러」 이전 미국의 테러리즘 대응의 기본구조는 테러리즘 대응관리체계 하에서 위기관리(crisis management)와 대응관리(consequence management)의 단계로 이루어져 있다. 위기관리 체제는 법무부가 1차 책임기관이며, FBI가 법무부의 권리를 위임받아 실무를 담당하고 있으며, 외국과의 협조가 필요할 때에는 국무부의 협조에 의해 실시되고 있다. 대응관리체제는 주정부 및 지방정부가 1차 책임기관이며, 연방정부는 통제와 지원역할을 하고 있다. 또, FEMA가 백악관의 지시에 따라 임무를 수행하고 있다(윤우주, 2002).

위기 및 대응관리는 연방차원에서 FBI와 연방재난관리청(FEMA)의 협조하에 대응해 나아가고 있다. 위기관리단계에서는 법무부 장관이 최초 테러리즘 발생 후 FEMA에 LFA(Lead Federal Agency)의 역할에 권한을 이양 시까지는 FBI가 전체 상황을 관리한다. 이때 FEMA는 FBI의 지원역할을 수행하게 된다.

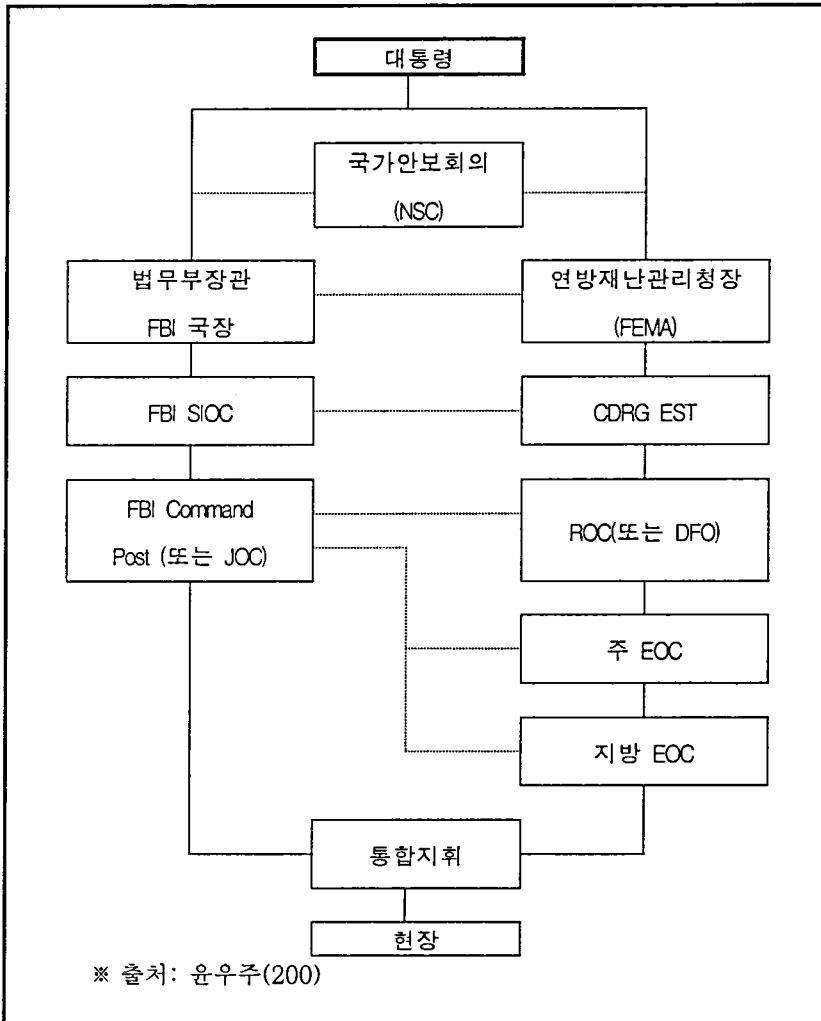
FBI는 PDD-39에 의하여 확실성 높은 위협과 지역 FBI의 역량을 초과하는 대규모 파괴, 살상이 예상되는 테러 위협이 있을 경우 FBI의 WMD 긴급 대응계획을 가동한다. 이때 FBI는 FEMA를 비롯한 관계기관에 즉시 연락하고 관계기관에서는 FBI내 전략운영센터(SIOC: Strategic Information and Operations Center)에 연락관을 파견한다. 이러한 상황에서 연방차원의 대응이 필요하다고 판단될 경우 법무부장관은 대통령과 국가안보회의(NSC: National Security Council)에 보고한다. 보고 후 연방 차원의 대응을 승인받을 시는 FBI내 JOC(Joint Operations Center)를 구성하여 연방차원의 위기 및 대응관리 조정역할을 한다. 여기에서 FBI 현장 지휘관은 위기관리 결정의 최일선 지휘관이 된다. JOC에서 FBI OSC(One-Scene Commander)와 FEMA 파견 책임관은 연방 자원 배분의 조정, 통제를 담당한다. 이때 FEMA는 대응관리 영역에 대하여 피해를 받은 주 및 지방정부와 협의하며 필요시 FBI에 조언하고 지원을 한다.

대응관리 단계에서의 주무부서인 FEMA의 조치는 대비단계와 대응단계로 구분해 볼 수 있다. 대비단계에서는 FEMA는 FBI로부터 테러리즘 위협에 관한 정보를 받고 JOC에 대표자를 파견한다. FEMA 본부는 비상지원팀(EST)을 가동하거나 집행지원의 재해대응팀을 가동시킬 수도 있다. 이때 FEMA 지역본부는 재해 지역 주정부 요원 등을 수용하여 ROC(Regional Operations Center)를 가

동할 수 있다.

테러리즘 위협에서 대응단계로 전환시 법무부장관의 전체 LFA의 역할을 FEMA에 이양하고 FBI는 FEMA의 본부와 현장에 연락관을 파견하여 각종 첩보를 제공한다.

<그림 3-1> 「9.11 테러」 이전 미국의 테러리즘 대응 운영협력체계



2. 「9.11 테러」 이후 미국의 테러리즘 대응관리체제

1) 테러리즘 대응관리체제의 변화

미국은 「9.11 테러」 발생 후 새로운 테러리즘의 양상에 대해 대응체계가 상당히 미흡하다고 판단한 것으로 이해된다. 따라서 앞서 언급한 문제들을 해결하기 위하여 미국 정부는 즉각적으로 관련 조직의 신설과 보완뿐만 아니라 재발 방지를 위한 조치를 강화하였다.

먼저 부시행정부는 테러리즘 발생 후 9일 만인 9월 20일 국토안보담당보좌관 및 '국토안보국(Office of Homeland Security)'을 대통령 직속기구로 창설하였다(조선일보, 2001. 9.21). 이 기구에게 대 테러리즘 업무에 대한 전략수립, 탐지에서 대응까지의 임무 등을 부여하면서 연방·주 및 지방정부와 FBI 및 CIA, 국방부 등 정부관련기관 및 사설기관들의 노력을 통합조정 하도록 하였다. 또한 대통령에게 조언을 제공하고 보좌하기 위해 국가안전보장회의와 같은 수준인 국토안보위원회도 같이 창설하였다.

국토안보국의 임무는 기본적으로 테러리즘 위협 혹은 공격으로부터 미국을 보호하기 위한 국가전략을 발전시키고 이러한 전략들의 시행을 조정하는 것이다. 이러한 임무를 수행하기 위해 국토안보국에는 기본적으로 테러리즘에 대한 탐지, 준비, 예방, 방호, 대응 등에 필요한 권한이 부여됐다. 또, 본토방위에 관한 모든 양상에 대하여 대통령에게 조언하고 보좌하기 위하여 설치했다. 이 위원회는 본토방위에 대해서는 국가안전보장회의와 같은 수준의 위원회로 운용하게 되어 있다. 정부 각 부처 및 기관의 협조와 방위정책의 발전 및 시행을 보장하기 위한 기구이다. 본회의 의제 결정, 필요한 문서준비, 위원회의 활동사항 및 결정사항의 기록은 본토방위담당 보좌관이 책임을 진다.

또한 사이버 테러방지 및 사이버 테러시 복구책을 부여하기 위해 예산 투입 및 「사이버 안보국」을 신설했다. 법무부에서는 「테러리즘 전담 검사팀」을 구성하고 재무부에서는 「외국 테러리스트 자산 추적센터」를 설치했다. 미국 합참은 기존의 해병여단을 모체로 「대 테러 해병여단」을 창설하였다. 또한 테러리즘 재발 방지를 위해 주 방위군을 동원하여 공항에 대한 보안업무를 담당하게 하고,

항공기내 무장 안전요원을 배치하였으며, 국내선에 취약했던 조종실 문을 이중 안전 방탄문으로 개조하고 여객에 대한 환승 규정 및 보안검색을 강화했다. 미 공군에 대해서는 유사시 민간 항공기를 격추할 수 있도록 권한을 위임하였으며 테러리스트들의 미국 내 자산을 동결하는 행정명령을 하달하였다.

2) 반 테러리즘법 입법

「9.11 테러」 이후 미국은 최초의 법적 조치로서 2001년 9월 24일 부시대통령이 「테러자금 동결에 관한 행정명령」(Uniting and Strengthening America Act by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism)을 발하였다. 테러리즘에 대한 포괄적 입법으로서 2001년 10월 26일 부시 대통령이 반 테러리즘 입법에 서명하였다(김성준, 2002). 이 법의 핵심은 법 집행 공무원 및 정보기관요원에게 새로운 수단을 제공하는 것이었다. 이 법의 대체적인 내용은 다음과 같다.

‘테러 용의자에 대한 도청 합법화’, ‘테러리즘에 대한 형량을 대폭 증가’, ‘재무부가 외국과 외국은행에 대해 계좌에 관한 정보를 제공하도록 요구할 수 있는 권한을 신설’, ‘테러 용의자가 송수신한 전자메일(e-mail) 추적 권한 부여’, ‘테러리즘과 관련하여 FBI, 국무부, 이민귀화청, CIA 및 기타 정부기관간에 데이터 공유’, ‘테러 용의자에 대한 불법입국 외국인에게 형법 또는 이민법 위반 혐의로 기소 전 7일간 구금 가능’ 등이다. 이러한 광범위하고 새로운 내용의 법이 등장하면서 이 법이 미국민의 헌법상의 권리나 시민의 자유가 침해될 소지가 있다는 일각의 우려가 반영되고 이러한 새로운 조치들의 대부분이 의회가 연장을 허용하지 않는 한 4년 후에 자동 소멸 될 것임을 명시하고 있다.

3) 미국 테러리즘 대응관리체제 변화 의미

미국의 테러리즘 대응관리체제는 「9.11 테러」 발생 이전까지는 거의 완벽한 제도로 인식되었지만, 「9.11 테러」 이후 많은 문제점을 노출시켰다. 우선 테러리즘 예방 측면에서 첫째, 미국의 테러리즘 관련 조직이 통합적인 관리체제로 되어 있지 않음으로 인해서 통합전략 수립이 불가능했고, 특히 주 및 지방정부와

테러 현장과의 신속한 연락 및 대응체계가 미흡하였다. 둘째, 2001년 7월경 테러에 대한 정보를 입수하고도 감지 및 수색에 실패했고, 또한 미국 본토는 안전하다는 인식 하에 테러에 대비한 지속적인 경계태세가 부재했다. 셋째, 미국 국내선 항공기에 대한 보안검사체계 및 항공 테러리즘에 대비한 방공망 대응체계의 취약성을 드러냈다.

또한, 테러발생 후 재난 대응측면에 있어서도 일부 문제점을 노출시킨 바, 재난 대응시 작업 지역에 대한 위험과악이 미흡하여 소방관을 비롯한 재난관련 요원들의 희생이 컸으며, 뉴욕시의 비상관리실(OEM: Office of Emergency Management)과 비상운영센터(EOC: Emergency Operation Center)가 붕괴된 세계무역센터 빌딩 내에 위치해 있어 기능정지 상황 하 대체 비상센터가 신속하게 운영되지 못했다. 더불어 재난 발생 후 전력과 통신시설에 대한 우회선로가 전혀 확보되지 못했다는 결정적 허점들을 드러냈던 것이다.

따라서 사건 이후 美행정부가 신속하게 취한 각종 국제테러리즘 대응체제 수정·보완조치들은 크게 보아 다음과 같은 두 가지 측면에서 그 의의를 찾을 수 있다.

첫째, 「9.11 테러」 이후 미국 측이 취한 국제테러리즘 대응관리체제의 변화는 테러리즘 발생 이후 상황에 대한 수습보다 발생이전의 예방이 중요하다는 사실을 반영하고 있다. 이 점은 인권침해의 소지를 내포하고 있음에도 불구하고, 사상 초유의 본토 피습 테러사건을 빌미로 미국 정부가 강력하게 추진, 입법화한 『반테러리즘법』(U.S.A. Patriot Act 2001)에서도 찾아볼 수 있는 바, 동 법에서 미국의 테러리즘 대응체제는 사건 후 대응 및 구조활동 보다는 사건 전 탐지, 준비, 예방, 방호, 대응 등에 절대적 중점을 두고 있다.

둘째, 「9.11 테러」 이후, 미국의 국제테러리즘 대응관리체제는 미국 역사상 가장 다양한 연방기관(22개)의 거대 통합을 통해 '국토안보부'를 창설, 향후 이를 중심으로 모든 테러리즘에 대처하게 되었다는 것이다. 국토안보부는 22개 각 연방기관의 전문성을 최대한 살리는 방향으로 조직화를 시도, 향후 예상되는 새로운 유형의 각종 테러리즘(핵 테러리즘, 화생방 테러리즘, 사이버 테러리즘) 등에 대한 폭넓은 대응관리가 가능하도록 구성됨으로써, 향후 미국을 비롯한 세계 대

테러 시스템의 핵심적 역할을 수행하게 될 것이다.

2. 국제 테러리즘 대응관리체제 변화

이상과 같은 국제테러리즘의 양상변화는 대 테러리즘 정책에 있어서의 다음과 같은 변화를 요구하고 있는 것으로 보여진다.

첫째, 새로운 유형의 테러리즘은 발생하는 경우 막대한 피해를 유발하므로 테러 예방에 중점을 두어야 함을 보여준다. 과거 미국 등 선진 각 국가에서 추진한 대 테러리즘 활동의 기본방향은 예방에 중점을 두어 테러를 일으킨 범인의 은거 예상장소를 공격하여 범인을 체포하거나 활동근거지를 파괴함으로써 테러범행의 온상지를 제거하는 방향에서 추진되었다. 그렇지만 이러한 대처방안은 테러리스트들의 소재파악이 어렵고 국가 차원의 정보교류가 미흡하여 결과적으로 기대한 만큼의 성과를 거둘 수 없었다고 해도 과언이 아니다. 그러므로 새로운 유형의 테러리즘에 대한 새로운 정책은 테러를 가능하게 하는 사회적 여건 및 환경을 제공하지 말아야 한다는 환경중심의 접근방법과 왜 테러리스트가 되려고 하는가 라는 인간의 범죄 심리적 중심의 접근 방법(국군기무사령부, 2002)의 접목이 필요하다. 즉 테러리스트들의 공격대상이 될 수 있는 사람, 시설 및 장비 등 사회적 여건을 사전에 분석·평가한 후 그에 따른 대비책을 강구하여 공격 기회를 사전에 제거하는 방향에서 테러발생을 예방하는 대책이 필요하다는 것이다.

둘째, 새로운 유형의 테러리즘은 테러에 대한 예방이 최선의 대 테러리즘 방책이지만, 테러리즘이 발생했을 경우 효과적인 대응관리가 이루어져야 함을 보여준다. 테러리즘 발생 후 효과적인 사후관리의 여부가 테러로 인한 피해의 폭을 결정한다고 해도 과언이 아니다.

셋째, 새로운 유형의 테러리즘은 불 양보라는 정책적 일관성을 가져야 함을 보여준다. 테러리즘의 목적은 폭력을 통하여 상대방의 양보를 얻어내는 것이라고 할 수 있다. 만약 테러리즘의 대상이 된 국가가 테러리스트들에게 굴복한다면 이후 더 강력한 테러 공격을 받을 수 있고, 테러리즘이 효과적인 공격수단임을 인식시키게 된다. 그러므로 테러리즘이 결코 목적 달성을 위한 수단이 될 수

없음을 테러리스트들에게 인식시켜야 하고, 테러리스트들에 대한 처벌을 강화할 필요가 있다.

넷째, 새로운 유형의 테러리즘은 국제적인 공조의 필요성을 역설하고 있다. 테러리즘에 대한 국제사회의 느슨한 태도는 테러리즘의 국제화를 차단하는데 장애요소가 되고 있다. 국제교류가 증대되고 있는 현대 국제 체제하에서 많은 국가들이 적극적으로 참여하는 정치, 경제적 조치는 테러리즘 방지에 가장 효과적일 수 있다.⁴⁾

IV. 「9.11 테러」 이후 국내의 정황과 대응방안

1. 국내 대응관리체제의 변화

1) 「9.11 테러」 이전 국내 테러리즘 대응관리체제

현재까지 우리나라의 테러리즘에 대한 대응체제는 상당히 취약했다고 볼 수 있다. 그 이유는 상대적으로 우리나라가 국제테러리즘의 사각지대에 위치해 있다는 인식 때문이라고 볼 수 있다. 실제로 우리나라는 북한을 제외한 과격파 회교단체와 같은 국제테러리스트들의 직접적인 공격을 받은 경우는 전무하다.

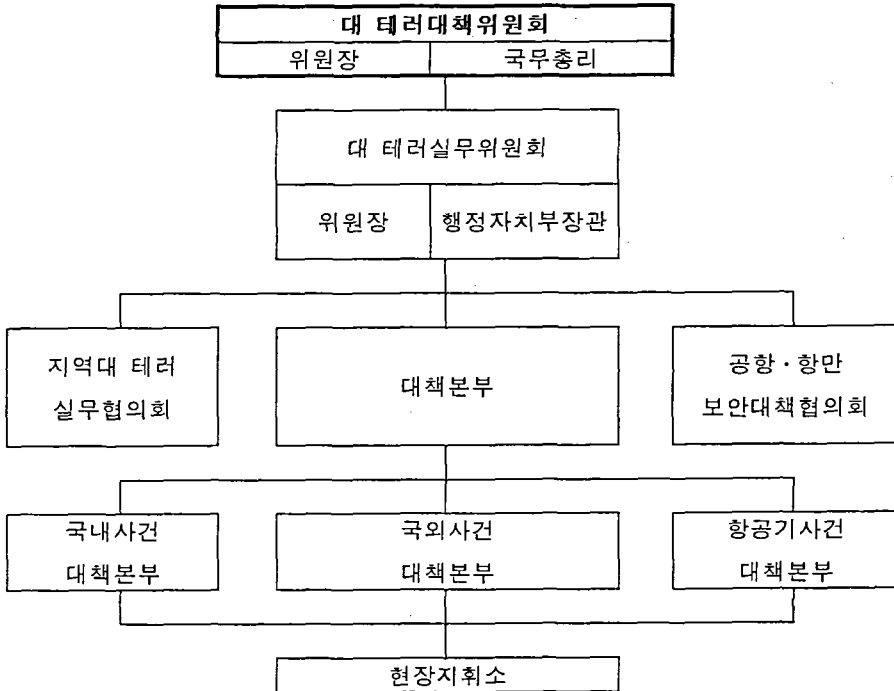
이러한 상황 속에서 우리나라가 국제테러리즘에 대한 대응체제의 중요성을 비로소 인식하기 시작한 시기는 1981년도에 88 서울올림픽을 유치한 이후부터라고 할 수 있다. 이러한 이유는 1972년 9월 독일 뮌헨올림픽에서 '검은 9월단'의 테러조직에 의해 테러사건이 발생되었고 우리와 대치하고 있는 북한이 우리의 올림픽 유치를 방해하기 위한 공작을 벌이고 있다는 징후가 계속 포착되면서 부터이다. 이에 따라 1982년 『대통령 훈령 제47호』를 통해 대 테러 활동 지침이 비로소 마련되었다. 이 훈령에 따르면 우리나라의 대 테러 대응체제는 크게 현장관리를 위한 관리조직과 현장조직으로 구성된다(<그림 4-1> 참조).

4) 이러한 테러리즘의 국제공조가 효과적이라는 사실은 대한항공 858기 사건 이후 증명되었다. 대한항공 858기 사건에 북한이 개입되어 있다는 사실이 드러나자 미국, 영국, 일본 등은 북한을 비난하고 정치적 경제적 제재조치를 강행하였다. 그 결과 북한은 서울 올림픽을 방해할 의사가 없다는 것을 발표한 바 있다 (최진태, 1997).

2) 대 테러 관리조직과 현장조직

테러리즘 발생 시 현장관리를 위한 대응기구로 ① 대 테러 대책위원회, ② 대 테러 실무위원회, ③ 지역 대 테러 실무협의회, ④ 공·항만 보안대책 실무협의회가 있다.

<그림 4-1> '9.11 테러' 이전 한국의 테러리즘대비 관리체계



※ 출처: 최진태(1997), 『대통령훈령 제47호, 국가 대 테러 활동지침』(1982)

첫째, 대 테러 대책위원회는 국무총리가 위원장이 되며 외무, 행정자치, 법무, 국방 및 교통부 장관, 국가정보원장, 관세청장, 그리고 기타 위원장이 지명하는 정무직 공무원이 위원으로 구성된다. 그리고 간사로는 국내 문제 발생시에는 경찰청장이, 국외문제 발생 시에는 외교통상부 제2차관보가 담당하고, 국정원 제6 국장은 정보담당 간사의 임무를 수행하도록 규정되어 있다. 대 테러 대책위원회의 주요임무는 ① 국제테러 사건에 대한 대통령의 외교·군사적 결정을 보좌하

고, ② 대 테러 정책을 심의 결정하고 조정하며, ③ 심의·결정된 대 테러 정책의 시행을 감독하고, ④ 사건 발생시 대응조치를 지휘·통제하는 것이다(최진태, 1997).

둘째, 대 테러 실무위원회는 대책위원회의 하부 조직으로 위원장은 행정자치부 장관이 되며 동 기구의 위원들은 대책위원회 위원들이 소속된 기관의 관계 실무 국장급으로 임명토록 되어 있다. 즉, 국가정보원 제6국장, 외교통상부 영사교민국장, 경찰청 경비국장, 법무부 출입국 관리국장, 국방부 합참 작전부장, 기무사령부 방첩처장, 건설교통부 항공국장, 관세청 지도국장, 해양수산부 선박선원국장 및 위원장이 지명하는 공무원으로 구성되어 있다. 이 기구의 주요 임무는 ① 대책위원회에서 결정된 정책을 시행하고, ② 정보의 교류·관할문제의 해결 등에 관한 관계부처간 대 테러 업무수행기능을 조정·협조하며, ③ 대 테러 정책운영에 관한 사항을 대책위원회에 건의하는 것 등이다(최진태, 1997).

셋째, 지역 대 테러 실무 협의회는 지역의 관계기관간 대 테러 업무의 유기적인 협조 및 조정을 위하여 설치된다. 해당지역 국가정보원 지부장이 의장이 되며 국가정보원, 법무부, 해양수산부, 관세청, 대검찰청, 경찰청, 해양경찰청의 지역 기관 및 지방자치단체, 지역 군, 기무부대의 대 테러 담당 국·과장 급 직위자로 위원을 구성한다.

이 협의회의 주요 임무는 관계기관간 대 테러 업무의 협조·조정, 경미한 사건에 대한 대응대책 결정, 대 테러 관련법규·지침의 제정 및 개정관련 실무 협의, 국가 대 테러 업무의 수행실태 분석·평가 및 발전방안을 협의한다.

넷째, 공항·항만 보안대책 실무협의회는 공항, 항만 등 시설에서 테러가 발생한 경우 유기적인 업무협조와 신속한 대처를 위해 편성·운동된다. 위원회의 구성은 의장에 국가정보원의 공항 및 항만 보안실장(주재관이 없는 지역은 해당 분실의 대공과장)이 되며, 그 위원으로는 대 테러 대책위원회의 구성유관부처 중 공항과 항만에 파견된 파견자 중 상위 직급자 및 기타 의장이 지명하는 자로 구성한다. 이 협의회의 주요 임무는 테러분자의 잠입 및 테러 물품의 밀반입 저지 대책 협의, 공항 또는 항만 내 시설 및 장비보호대책 강구, 항공기·선박 피랍 또는 폭파 사건 비상 처리 대책 강구, 공항 또는 항만 관련 테러 첩보를 수집

하여 보고 및 전파하는 것이다(최진태, 1997).

대 테러 관리를 위한 대책위원회와 실무위원회에 의해 주도되는 대 테러 정책의 실질적 수행을 위해서 각 부처 내에 대 테러 전담기구를 운영하고 있다(<표 4-1> 참조).

이를 좀더 구체적으로 살펴보면 외교통상부에는 『외무부 훈령 제142호』에 따라 국외에서 발생하는 테러리즘의 처리를 위하여 차관을 본부장으로 하는 비상대책본부와 제2차관보를 위원장으로 하는 대 테러 대책위원회를 설치하였으며, 행정자치부는 『내무부 훈령 제710호』에 따라 국내에서 발생하는 테러리즘에 효과적으로 대처하기 위해서 경찰청장을 위원장으로 하는 대 테러 협의회를 설치하였다. 그리고 건설교통부는 『교통부 훈령 제725호』에 따라 항공 및 해상테러리즘에 대비한 비상대책본부를 설치하였다(최윤수, 1991). 또한 공항 및 항만에서의 테러리즘 예방과 저지를 위해 국가정보원 공항 및 항만과장이 의장이 되는 공항·항만 안보대책 실무협의회를 두고 협상팀, 특공대 및 지원팀으로 구성되는 현장지휘소를 두도록 했다(최진태, 1997). 대 테러 군사 작전을 위해서 행정자치부 산하에 경찰특공대가 편성되어 있고, 국방부 산하에 군 대 테러 특공대가 편성되어 운영되고 있다.

<표 4-1> '9.11 테러' 이전 각 부처의 대 테러 임무

| 부 처 | 임 무 |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 외교 통상부 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 국외 테러리즘 대응책 수립 및 시행 ○ 대 테러리즘 국제조약 체결 ○ 각국 정부 및 주한 외국공관과의 협력체제 구축 |
| 행정 자치부 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 국내 테러리즘 대응책 수립 및 시행 ○ 주요 인사에 대한 보호 ○ 대 테러리즘 특공대 편성 및 운용 ○ 대 테러리즘 전문요원 양성 ○ 대 테러리즘 전술의 개발 및 장비확보 ○ 국제경찰과의 정보협력체제 유지 |

| | |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 법 부 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 테러리스트 잠입 저지 대책 마련 ○ 위조여권의 식별기술 개발 및 장비확보 ○ 출입국 사찰업무 개발 ○ 전문 사찰요원 양성 |
| 국 방 부 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 군특공대 편성 및 운용 ○ 대 테러리즘 전술개발 및 장비확보 ○ 대 테러리즘 작전지원 및 지원태세 완비 |
| 건설 교통부 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 대항공 및 해상테러리즘 대응책 수립 및 시행 ○ 현장관리 전문조직 편성 및 운용 ○ 항공 및 선박의 안전운항관리 및 납치방지 국제협약 체결 과 국제기구 가입 ○ ICAO와의 항공기 납치 상황 및 정보교환방안 강구 |
| 관 세 청 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 테러리즘 자행을 위한 물품의 반입저지대책 수립 ○ 무기 및 폭발물 탐색기술 개발과 장비확보 ○ 전문검색요원 양성 |
| 국가 정보원 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 테러리즘 관련정보 수집 및 전파 ○ 대 테러리즘 기본운영계획 및 세부활동지침 수립과 시행에 대한 기획 및 조정 ○ 위기관리능력 및 대 테러리즘 정보, 기술, 장비에 대한 교육 훈련 지원 ○ 테러리즘 관련 국제 정보협력체제 구축 |

※ 최진태(1997) 정리

3) 「9.11 테러」 이전 테러대비 관리체제의 문제점 분석

한국 정부의 이상과 같은 대 테러리즘에 대한 노력은 1986 아시안게임과 1988년 서울올림픽을 성공적으로 치러내는데 기여했다는 평가를 받고 있다. 그러나 위에서 살펴본 바와 같은 우리나라의 대 테러 관리체제는 북한의 테러리즘에 대한 대비에 중점을 두고 마련되었기 때문에, 「9.11 테러」와 같은 뉴테러리즘 혹은 슈퍼테러리즘처럼 다양하고 동시다발적인 테러리즘에 대처하기에는 상당히 미흡한 측면이 있다(윤우주, 2002). 「9.11 테러」 이전의 테러대비 관리체제의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 대 테러리즘 업무의 운영측면에서 보면 <표 41>에서 살펴 본 바와 같이 부처마다 대 테러리즘 관련 업무의 부담이 구분되어 있지만, 총체적이고 종합적인 대응기구가 마련되어 있지 않아 실제 상황발생시 얼마만큼 효과적으로

대응할 수 있을지 의문이다. 즉, 각 부처의 업무를 총괄적으로 전담하는 대 테러리즘 대책본부와 같은 기구가 현재는 부재하다.

둘째, 기존의 테러대비 관리체제에는 효과적인 위기관리체제를 구성치 못하고 있다. 위기관리체제에 있어서 미국처럼 그 기능이 산발적으로 분산되어 통합관리의 필요성이 요구되는 시점이 아니라 각 부처별로 부여된 산발적인 임무마저도 평상시처럼 관리하는 부처가 없다고 볼 수 있다. 그 이유는 현재까지의 조직편성이 위원회 형식으로 조직되었기 때문에 테러리즘 사태 발생시에 급조되어 운영되고 있는 실정이다. 이러한 조직은 중앙정부 뿐만 아니라 광역 및 기초자치단체까지 그 역할과 임무가 정립되어야 할 것이다.

셋째, 테러리즘대응관련 법적, 제도적 기반이 구축되어 있지 못하다. 우리나라에서는 아직까지 포괄적인 대 테러 규제 조치를 규정한 단행법률(單行法律)은 물론이고 테러범죄를 직접적으로 명시하여 규정한 개별법 조항도 거의 없다고 볼 수 있다. 현재 대 테러관련 법령은 법률이 아닌 대통령 훈령인 『국가 대 테러활동지침』만 존재할 뿐이고 이는 테러 범죄에 대해 간접적으로만 원용될 수 있을 뿐이다(손동권, 2001a). 또한 이러한 훈령의 형식은 단지 행정규칙에 불과하기 때문에 개인의 권리, 의무에 관한 사항에 대해 대외적으로 일반적 구속력을 발휘할 수 있는 법률과는 달리 행정조직 내에서의 책임사항에 관한 것일 뿐이다. 이러한 훈령으로 행정기관 외부에 대한 구속력을 발휘할 수 없을 뿐만 아니라, 테러리즘 행위의 예방과 저지 활동을 수행하기에는 한계가 있다. 따라서 우리나라에는 법률에 의하여 대 테러 권한의 정당성을 부여받는 특별한 대 테러기구에 관한 명시적 입법은 아직 없다고 볼 수 있다.

넷째, 뉴테러리즘 혹은 슈퍼테러리즘에 대한 대비태세가 부족하다. 화생방 및 사이버, 대규모 동시테러리즘 등 테러대상이 광범위해지고 수단도 다양해지는 상황에서 적절한 대비태세가 현재로서는 부재하다. 그러므로 각종 다양한 테러리즘 발생유형을 분석하고 유형별 대응전략과 프로그램 개발이 시급하다고 할 수 있다. 아울러 테러리즘 발생시 신고접수 및 전파, 초동조치 시행 등 대응지휘체계가 구축되어 있지 않다. 이와 아울러 국내외 정보수집체계도 미흡하고 대 테러리즘 관련 인력, 장비, 시설 등이 부족함으로써 사전 탐지 및 해결능력이 부족한 실정이다.

다섯째, 테러리즘에 대한 국민의 의식이 부족하다. 그 동안 무장공비 침투 등 북한에 의해 자행된 군사적 테러를 제외하고 일반 국민에게는 테러리즘은 관심 외의 일이었다고 할 수 있다. 더욱이 우리나라의 위상이 세계적으로 높아짐에 따라 불특정 세력에 의한 테러리즘의 가능성이 더욱 높아졌다고 볼 수 있다.

4) 「9.11 테러」 이후 한국의 국제테러리즘 대응관리체제

미국의 「9.11 테러」 이후 세계 각 국은 새로운 테러리즘 양상에 대처하기 위해 법과 제도를 정비하였다. 우리나라 역시 기존의 테러대응조직으로 뉴테러리즘 혹은 슈퍼테러리즘에 대응하기에는 미흡하다는 판단 하에 2002년도 월드컵에 맞추어 제도적, 법적 대응책 마련을 추진하였다. 이러한 국제 대 테러리즘 방안은 다음과 같다 (관계부처합동회의, 2001).

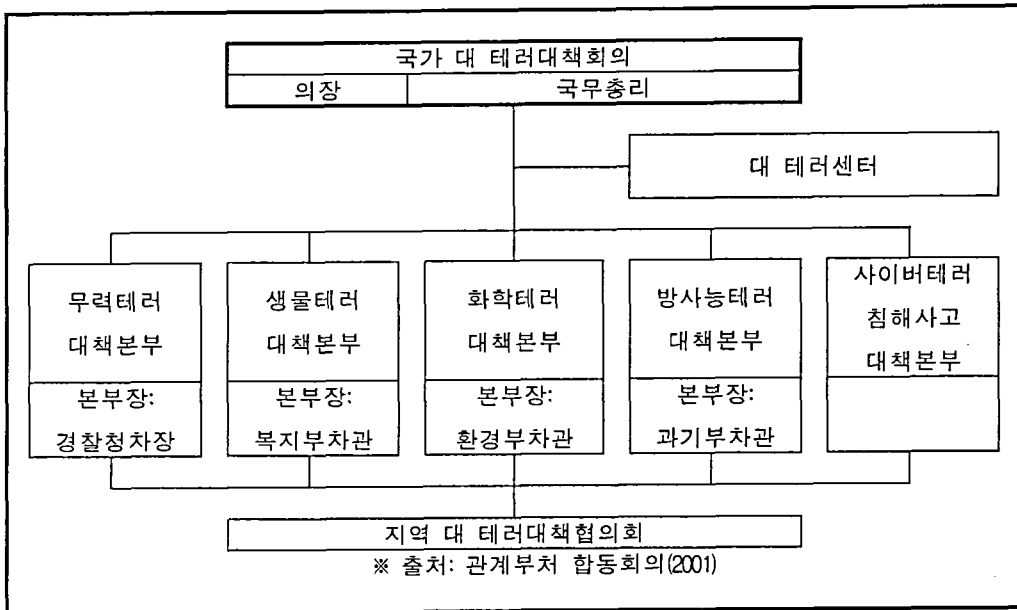
대응관리체제에 있어서 뉴테러리즘 혹은 슈퍼테러리즘에 대응하기 위해 국무총리를 의장으로 하는 대 테러대책회의를 두고 그 예하에 무력, 생물, 화학, 방사능, 사이버 등 5개 분야별 대책본부로 구성되는 추진체계를 구축하도록 했다 (<그림 4-2> 참조). 또한 대 테러 대책회의는 필요한 사안을 논의하기 위해 상임위원회를 두도록 하고 있다. 그리고 대책회의 예하의 대 테러리즘 센터를 국가정보원 내에 설치하여 탐지, 조기경보, 정보수집, 사건 수사 등 대 테러리즘 활동에 관한 기획·조정 업무를 총괄하게 했다. 대 테러리즘 센터 직원들에게는 사법경찰권을 부여하여 테러리즘 혐의자에 대한 내사, 현행범 체포, 범죄증거 확보 등의 수사업무를 수행하도록 하고 있다(국가정보원, 2001).

또한 분야별 테러대책본부의 책임자로 차관급 공무원을 임명, 유형별 테러리즘에 대처하도록 하고 있다. 이러한 분야별 테러대책 본부 산하에는 각각 관계기관 대책반과 종합상황반, 그리고 현장지휘본부를 설치하여 테러리즘에 대응하는 체계를 갖추도록 하고 있다.

신고접수체계는 112 또는 119로 신고체계를 단순화했으며 신고를 접수받는 경찰은 즉시 현장 출동과 동시에 해당 군·소방·보건소 등에 전파할 수 있는 비상연락체계를 구축하고 있다. 또한 평시 준비 및 교육훈련을 위해 자원동원 및 관리체계를 정비하고 각 대책본부에 분야별로 가상훈련·민방위 훈련을 실시하

도록 계획하고 있다. 또한 테러리즘의 상황정도에 따라 1, 2단계로 구분하여 지휘체계를 편성하여 대응하도록 하고 있다. 1단계는 피해지역 및 규모가 국지적이고 소규모이며 단기간 내에 수습이 가능한 경우이고, 2단계는 피해지역 및 규모가 광역·대규모로 범정부 차원의 자원동원이 불가피한 경우이다.

<그림 4-2> 「9.11 테러」 이후 우리나라의 대 테러 추진기구



5) 「9.11 테러」 이후 테러방지법 입법추진 실태분석

미국 「9.11 테러」 이후 우리나라의 대 테러정책에 있어서 가장 두드러진 점 중의 하나는 「테러방지법」 입법이 추진되고 있다는 점이다. 이 법안의 입법이 추진되고 있는 이유는 「9.11 테러」로 말미암아 최근 발생하고 있는 테러가 국가안보를 위협하는 전쟁수준의 양상을 보이고 있고 기존의 대응체제-『대통령훈령 제47호, 국가 대 테러 활동지침』-로는 효과적인 대처가 어렵다는 공감대가 형성되었기 때문으로 짐작된다.

그러나 「테러방지법(안)」은 현재 제정이 되었거나 제정이 이루어지고 있는 선

진국의 테러관련 법안과 유사한 수준의 현실적이고 포괄적인 내용으로 이루어져 있다. 그렇지만 군병력 동원, 대 테러센터 공무원에 대한 사법경찰권 부여, 통신제한 조치 등과 같은 사안의 경우 개인의 사생활 침해와 같은 위헌 소지가 있다는 점과 인권침해의 문제가 지적됨으로써 2003년 현재 국회에 계류되어 있는 상태이다.

2. 국내 테러리즘의 대응방안

「9.11 테러」 이후 한국은 새로운 형태의 국제테러리즘에 대처하기 위하여 현실적이고 효율적인 제도개선 노력을 하고 있지만 그 결과는 아직까지 요원하다고 할 수 있다.

따라서 기존의 제도개선 노력과 함께 뉴테러리즘에 좀더 효과적으로 대처하기 위한 대응체계의 발전방안을 제시하면 다음과 같이 요약할 수 있겠다.

1) 유관부처 합동 대 테러 전담 상설기구 설치

테러리즘의 예방 및 신속대처를 위해서는 대응조직간 유기적인 연계·협조체제 구축이 가장 중요하다. 미국도 9.11테러 직후 대 테러 기능이 산발적으로 분산되어 있음을 직시하고, 대통령 직속기구로 「국토안보국」을 신설하여 대 테러에 관한 전담업무를 수행하게 하였다. 그러나 우리의 경우, 대 테러 위원회 중심의 회의체는 국무총리 산하에 두고, 평소 실질적인 대 테러 업무는 국가정보원에서 관장하고 있는 업무 이원화 현실을 판단 시, 효율성 측면이 크게 부족한 것이 사실이다. 따라서 현재 비상설 협의기구로 되어 있는 대 테러 기구에 대한 상설화가 필요하다.

2) 『테러방지법』 제정

앞에서 살펴본 바와 같이 그동안 우리의 대 테러관련 법적 근거는 오로지 대통령 훈령 제47호인 『국가대 테러 활동지침』에 의거, 북한 및 국제 테러리즘에 대처해 왔다고 볼 수 있다. 국무총리를 위원장으로 하는 대 테러대책위원회를 구성해 국가 대 테러 추진방향을 토의하고 결정하며, 행정자치부장관을 위원장으로 하는 대 테러 실무위원회를 구성하여 제반 실무분야를 강구하는 틀을

유지해 왔다. 그러나 최근 발생하는 국제테러는 무차별 극단적으로 자행되는 전쟁수준의 '뉴테러리즘' 양상을 보이고 있어, 기존의 테러 대응체계로는 효율적인 예방과 진압이 어려운 실정이었다. 따라서 정부는 2001년 발생한 「9·11테러」 이후 '테러방지법' 제정에 착수했다. 그러나 국가인권위원회와 시민단체들은 '테러의 적용 범위가 광범위하고, 국가정보원이 중심이 되는 대 테러 센터의 권한이 지나치게 강해 인권침해 소지가 있다'는 이유로 입법 추진을 반대하고 있다. 따라서 2003년 11월 국회 '정보위원회'에 상정된 테러방지법안은 위원회에서 의결을 거쳤으나, 아직까지 본 회의에 상정조차 안된 상태이다(대한민국 국회. <http://www.assembly.go.kr>).

지금까지 국내의 현행법상으로는 「국가 대 테러 활동지침」은 테러행위에 대한 예방과 처벌규정이 각종 법률에 산재하여 테러행위에 대비한다는 특별한 목적이 있는 것이 아니라 대부분 일반적인 국가안보 및 치안유지를 목적으로 제정되어 있다. 따라서, 테러에 대한 개념규정은 물론 정부의 정책목표, 전담기구 설치, 관련부처간 공조체제, 테러사건 수사 및 진압방법과 절차, 권한의 남용방지, 테러리스트 처벌 등을 포함시켜 테러로부터 국가의 안전을 보장하고 국민의 생명 및 재산을 보호할 수 있는 「테러방지법」 제정이 절실히 요청된다.

미국의 경우에는 2001년 10월 "테러방지 관련법안"을 하원 법사위원회가 타협안을 만장일치로 통과시켰다. 또한 민간 자유단체의 반대에도 불구하고, 하원 법사위원회는 명백한 범죄 증거 기준이 아닌 범죄의 증거를 찾는 경우에도 외국정보 규정(foreign intelligence rules) 아래서 연방 법 집행자들이 도청명령을 할 수 있도록 하는 법안을 그대로 통과시켰음을 상기시켜야 할 것이다.

3) 효율적 대 테러 프로그램 개발을 통한 대 테러능력 강화

대 테러 활동은 사전 예방단계와 사후 작전단계로 구분된다. 사전 예방단계는 테러정보수집, 위협분석, 계획수립, 교육훈련활동 등이며, 사후 작전단계는 신속한 사건처리를 위한 통신체계 구축, 인적·물적자원의 동원 및 배분, 결과분석 및 평가 등을 의미한다. 이에 대한 구체적이고 효율적인 프로그램 개발이 지속적으로 연구·발전되어야 할 것이다. 아울러, 대 테러 활동의 완벽한 대

비대세를 갖추기 위해서는 전문인력 및 전문기술을 체계적으로 개발하여 출입국관리 및 보안검색의 기술적 보강, 즉 위조여권 식별능력·폭발물 등 위해물질 탐지능력·테러용의자의 검색시스템 등을 강화해야 한다. 총포, 화약류 등 테러에 이용될 수 있는 위험물의 안전관리, 대 테러 요원에 대한 종합적이고도 입체적인 모의훈련 등 전문교육훈련을 강화시켜야 할 것이다.

4) 국제적 대 테러 협력체제 강화의 필요성

국제테러에 대한 예방 및 사건수사의 원활한 수행을 위한 국가 간 상호 수사공조와 범죄자 인도 등에 대한 협약을 체결, 테러 확산을 방지해야 한다. 각 국 테러기관간 정보 및 기술협력은 장차 테러를 감행할 수 있는 집단을 조기에 발견하고 대처하는데 필수적 요소 중 하나이다. 특히, 이슬람 과격파 등 21C 최대 위협세력들에 대한 대 테러 국제 공조체제 구축이 그 어느 때보다 절실한 시점이라 판단된다.

V. 결 론

본 연구는 「9.11 테러」를 중심으로 미국과 한국의 테러리즘 대응관리체제가 어떻게 변화하고 있는지를 알아보기 위해 비 개입적 연구방법(unobtrusive research method)을 이용하여 실시한 결과 다음과 같은 결과를 도출할 수 있었다.

「9.11 테러」 이전 미국의 대테러리즘 대응체제는 완벽하다는 평가에도 불구하고 신종 슈퍼테러리즘 혹은 뉴테러리즘에 대한 대처차원의 취약성이 드러났다. 「9.11 테러」 이전의 테러리즘 대응체제는 ① 대테러리즘 관련 조직이 통합적인 관리체제로 되어 있지 않음으로 인해 통합전략 수립이 불가능했고, ② 테러리즘에 대한 정보의 입수 및 전파에 있어 취약성을 드러냈으며, ③ 미국 국내선 항공기에 대한 보안검사체계와 항공 테러리즘에 대비한 방공망 대응체계가 매우 취약했다. 이러한 문제의식 하에, 미국은 대통령을 수장으로 한 ‘국토안보부(Department of Homeland Security)⁵⁾를 창설하여 대테러리즘 관련조직을 통합적 관

5) 9.11테러 직후 신설된 ‘국토안보국’을 정식 부처로 창설키 위해 2002년 6월 부시(Bush) 대통령이 ‘국토안보부’ 신설법안을 발표, 7월 26일 하원 승인을 받았으나 민주당이 다수인 상원

리체제로 개편하였고, 인권침해의 위험성에도 불구하고 도청의 합법화, 테러리즘에 대한 형량강화, 테러리스트 단체에 대한 은행동결, 전자메일 검열 등을 골자로 한 테러리즘 방지법을 입법화하였다.

반면, 미국과 비교하여 한국의 테러리즘 대응체제는 상대적으로 취약한 것으로 보인다. 그 이유는 우리나라가 지금까지 국제 테러리즘의 직접적인 공격을 거의 받지 않았기 때문에 테러리즘의 안전지대라는 인식을 갖고 있기 때문이다. 이는 테러리즘에 대한 법적인 장치가 단지 『대통령 훈령 제47호』 하나에 의존하고 있다는 사실에서도 나타난다. 또한 이러한 훈령에 의한 테러리즘 대응체제에서는, 「9.11 테러」 이전 미국의 테러리즘 대응체제에서 나타난 바와 같이 총체적이고 종합적인 대응기구가 빈약하다. 그리고 테러리즘에 대한 법적인 대응책이 부재한 상황에서 행정기관 외부에 대한 구속력은 기대할 수 없고, 테러리즘 행위의 예방과 저지활동을 수행하기에는 한계가 있다. 이러한 우리나라의 테러리즘 대응체제 하에서는 슈퍼테러리즘 혹은 뉴테러리즘에 효과적으로 대처할 수 없다.

하지만 「9.11 테러」 이후 우리나라의 테러리즘 대응정책에도 다소의 변화가 있었다. 그러나 역시 문제점이 존재한다. 가장 커다란 문제점은 우리나라의 새로운 테러리즘 대응체제는, 미국과는 달리 상설기구가 아닌 위원회 중심의 회의체로서 이를 국무총리 산하에 두고 실질적인 업무는 국가정보원에서 관장하도록 하고 있다는 점이다. 이러한 상황 하에서 강력한 리더십과 통제력의 부재 현상이 발생할 수 있다. 또한 아직까지 대테러리즘에 대한 법령이 없기 때문에 효과적인 테러리즘 예방활동과 적극적인 대처가 불가능하다.

이상과 같은 연구결과가 암시하는 바는 현대의 ‘슈퍼테러리즘’ 혹은 ‘뉴테러리즘’은 발생시 무고한 불특정 다수에 대한 대량살상과 더불어 더 나아가 국가적 차원의 막대한 피해를 준다는 점에서 철저한 사전예방이 우선 시 되어야 하며, 이와 함께 사후 대책에 필요한 완벽한 법적·제도적 장치의 마련도 필수적으로

에서의 반대로 정식 발족치 못하다가, 11월 5일 치뤄진 중간선거에서 공화당의 압승으로 상·하 양원에서 다수당을 석권, 마침내 11월 9일 압도적인 표차(90 대 9)로 상원심의를 통과해 미국 역사상 가장 다양한 거대 연방기관이 출현하게 되었다(적원수 17만 여명, 年예산 380억불).

이루어져야만 한다. 이를 위해, 유관부처 합동 대테러 전담 상설기구의 설치·테러방지법 제정·효율적 대테러 프로그램 개발·국제적 대테러 협력체제 강화 등의 법적·제도적 장치 구축과 아울러, 정부는 확고하고 일관성 있는 대테러정책 수립으로 어떠한 형태의 국내·외 테러리즘에도 대처할 수 있다는 의지와 능력을 국민들에게 보여줌으로써 정부에 대한 적극적 신뢰와 지지를 얻어야만 할 것이다.

여영무(2002)는 테러리즘에 대한 해결방안은 없다. 다만 억제할 수 있을 뿐이라고 강조하고 있는데 연구자의 의견 또한 그러하다. 따라서 마지막으로 이 글을 마치면서 격언을 통해 정리하고자 한다. 우리나라 속담에 “100명이 한 도둑을 막을 수 없다”는 말이 있다. 이 말은 사후처리보다는 사전 예방을 강조하고 있다는 뜻으로 이해된다. 특히 현대사회처럼 다원화되고, 복잡해지면서 이념적인 문제, 이데올로기적 문제점이 대두되고 있는 것이 현실에서 모든 문제를 미연에 대비할 수 있는 지혜로움이 필요하다고 사료된다.

<참고문헌>

- 관계부처합동회의 자료(2001). 「테러방지 정부종합대책 후속조치 추진현황」. 『대 테러 관계 차관회의 자료집』
- 구광모(1984). 북한의 대남 테러전략유형과 한국의 대응방향. 한국외국어대학교. 한국지역문제연구소. 공공정책연구. Vol.2 No.1.
- 국가정보원(1999). 『1999년도 하반기 테러정세』. 국가정보원.
- 국가정보원(2000). 『2000년도 테러정세』. 국가정보원.
- 국가정보원(2001). 『테러방지법 입법 추진 배경』. 국가정보원.
- 국군기무사령부(2002). 『대 테러 실무편람』. 국군기무사령부.
- 권영설(1978). 국제테러리즘의 법적 규제. 중앙대학교 법학연구소 법학논문집. Vol.5 No.1.
- 김두현(1999). 북한의 생물무기 테러위협에 대한 경호경비 대책. 한국체육대학교. 논문집. Vol.22 No.1.
- 김두현(2000). 전자기적 무기체계에 의한 테러위협과 대비방안. 한국체육대학교. 논문집. 論文集. Vol.23 No.1.
- 김상범·백승주(2002). 「21세기 테러추세와 미래의 테러양상」. 한국국방연구원(편), 2002 『테러리즘과 문명공존』. 한국국방연구원.
- 김성순(1986). 항공기테러에 대한 국제법상 규제. 순천대학교 논문집. Vol.5 No.1.
- 김성준(2002). 국제테러대비 국내의 입법적 대응과 자세. 테러리즘에 대한 법적 조명과 그 대응방안. 아시아사회과학연구원.
- 김효준(2002). 「미국의 항공보안제도 고찰: 실제와 문제점을 중심으로」. 경찰청, 2002 『대 테러연구』 24. 경찰청.
- 박원탁(2001). 「국제테러리즘의 실태와 경찰의 역할」. 『2001년도 하반기 공청회 자료집』. 치안연구소.
- 박헌목(1989). 항공기테러행위의 억제와 그 처벌에 관한 연구. 경성대학교 사회과학연구소. Vol.5 No.1.

- 손동권(2001a). 「독일의 대 테러입법례와 우리나라에서의 공안입법론」. 경찰청,
손동권(2001b). 『대 테러연구』 23. 경찰청.
- 여영무(2002). 국제테러리즘 사례와 억제방안. 테러리즘에 대한 법적 조명과
그 대응방안. 아시아사회과학연구원.
- 윤우주(2002). 「한국의 대 테러 대비태세와 발전방향」. 『테러리즘과 문명공존』. 한
국국방연구원.
- 윤익수(1994). 국제테러리즘의 발생원인과 배경 및 동기. 관대논문집. Vol.
윤익수(1996). 인권의 보호와 국제테러리즘의 방지노력. 관동대학교. 관대논문집.
윤익수(1997). 국제테러리즘의 정의 설정상의 문제점. 관동대학교. 관대논문집.
- 이장희(2002). 「국제테러리즘에 대한 국제법적 대응과 과제」. 『테러리즘에 대한
법적 조명과 그 대응방안』. 아시아사회과학연구원.
- 최진태(2001). 「미국 테러리즘 사건 분석: 사건의 특징과 배경」. 국방대학교 안보
문제연구소 테러리즘 워크숍 발표논문.
- Babbie, E.(2002). *The Practice of Social Research*(9판). (고성호 외 역, 2002. 『사회조사방
법론』. 그린.)
- Celmer, M. A.(1987). *Terrorism, U.S. Strategy, and Reagan Policies*. Mansell Publishing.
- Crenshaw, M.(1990). "The logic of terrorism: Terrorist Behavior as a Product of Strategic
Choice," in Reich, W.(ed.), 1990. *Origins of Terrorism*. Woodrow Wilson International
Center for Scholars.
- Evans, E.(1979). *Calling A Truce to Terror*. Green Wood Press.
- Fanon, F.(1985). *The Wretched of the Earth*. Penguin Books.
- Giddens, A.(1997). *Sociology*, Polity Press.
- 국가정보원(<http://www.nis.go.kr/>)
대한민국 국회(<http://www.assembly.go.kr/>)
미국국무성(<http://usinfo.state.gov/>)
조선일보(2001). 9월 21일 자

ABSTRACT

A Study Consequence Management System of the Terrorism

Kim, Yi-Soo · Ahn, Byung-Soo · Han, Nam-Soo

It can be said that "the September 11th Terrorist Attacks" in 2001 were not only the indiscriminate attacks on innocent people but also the whole - political, economical and military - attacks on human life. Also, "the September 11th Terrorist Attacks" can be regarded as the significant events in the history of world, which were on the peak of the super-terrorism or new-terrorism that had emerged from the 1980s. However, if one would have analysed the developments of terrorism from the 1970s, they could have been foreknown without difficulty.

The findings from this study can be summarized as the followings. First, in spite that the USA responsive system against terrorism had been assessed as perfect before "the September 11th Terrorist Attacks", the fragilities were found in the aspects of the response on the new-terrorism or super-terrorism. The previous responsive system before "the September 11th Terrorist Attacks" had the following defects as the followings: (1) it was impossible to establish the integrated strategy, because the organizations related to the response against terrorism had not integrated; (2) there were some weakness to collect and diffuse the informations related to terrorism; (3) the security system for the domestic airline service in USA and the responsive system of air defense against terrors on aircraft were very fragile. For these reasons, USA government established the 'Department of Homeland Security' of which the President is the head so that the many organizations related to terrorism were integrated into a single management system. And, it legislated a new act to protect security from terrors, which legalized of the wiretapping in spite of the risk of encroachment upon personal rights, increased the jail terms upon terrorists, froze the bank related to terrorist organization, and could censor e-mails.

Second, it seem that Korean responsive system against terrors more fragile than that of USA. One of the reasons is that people have some perception that Korea is a safe zone

from terrors, because there were little attacks from international terrorists in Korea. This can be found from the fact that the legal arrangement against terrorism is only the President's instruction No. 47. Under this responsive system against terrorism dependent on only the President's instruction, it is expected that there would be a poor response against terrors due to the lack of unified and integrated responsive agency as like the case of USA before "the September 11th Terrorist Attacks". And, where there is no legal countermeasure, it is impossible to expect the binding force on the outside of administrative agencies and the performances to prevent and hinder the terrorist actions can not but be limited. That is to say, the current responsive system can not counteract effectively against the new-terrorism and super-terrorism.

Third, although there were some changes in Korean government's policies against terrorism, there still are problems. One of the most important problems is that the new responsive system against terrorism in Korea, different from that of USA, is not a permanent agency but a meeting body that is organized by a commission. This commission is controlled by the Prime Minister and the substantial tasks are under the National Intelligence Service. Under this configuration, there can be the lack of strong leadership and control. Additionally, because there is no statute to response against terrorism, it is impossible to prevent and counteract effectively against terrorism.

The above summarized suggests that, because the contemporary super-terrorism or new-terrorism makes numerous casualties of unspecified persons and enormous nationwide damages, the thorough prevention against terrorism is the most important challenge, and that the full range of legal and institutional arrangements for the ex post counteraction should be established. In order to do so, it is necessary for the government to make legal and institutional arrangements such as the permanent agency for protection from terrorism in which the related departments cooperates with together and the development of efficient anti-terror programs, and to show its willingness and ability that it can counteract upon any type of domestic and foreign terrorism so that obtain the active supports and confidence from citizens.