

각국의 테러대응 조직과 기능의 비교 연구

A Comparative Study on Each Nation's Counter terrorism Organization and Function

권정훈* · 김태환**

〈목 차〉

- | | |
|-----------------------|----------------------|
| I. 서론 | III. 각국의 테러대응에 대한 논의 |
| II. 테러대응에 관한 선행연구의 검토 | IV. 결론 및 함의 |

〈요 약〉

본 연구는 9·11 테러 이후, 테러의 예방, 대비, 대응, 복구 등 테러방지를 위해 합동기구로서 그 역할을 수행하고 있는 미국과 영국, 독일 그리고 일본의 테러대응 조직과 기능들을 비교, 분석하여 그에 따르는 시사점들을 살펴보고 효율적이고 합리적인 대책을 제시하는데 그 목적이 있다.

각국의 테러대응 조직과 기능들을 비교, 분석해 본 결과 우리에게 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 기능적 통합이 필요하다. 각국에서는 피해와 대응능력을 기준으로 자연 재해와 인적 재난을 구분하지 않고 통합적으로 관리하여 시스템을 운영하기 때문에 연계성이 매우 높다. 반면에 우리나라에서는 발생 원인에 따라 소관부처별로 각각 관리하는 분산형 시스템을 운영하고 있다. 따라서 테러유형에 따라 각각의 테러대응체제를 구축하기보다는 통합적인 테러대응체제를 구축하는 것이 효율적임과 동시에 효과적이다.

둘째, 정보의 공유가 확대되어야 한다. 테러발생 시 신속한 대응을 위해 정부기관은 통일적이고 집중적인 체제를 갖추어 다양한 테러리즘에 대비하기 위해 정보를 수집·분석하여 공유해야 하고, 이를 통해 테러대응 관리에 있어서 조직기능의 역할이 효율적으로 이루어지기 위해서는 통합시스템의 측면이 고려되어야 할 것이다.

주제어 : 테러대응, 조직 기능, 비교 분석, 기능의 통합성, 정보 공유

* 경동정보대학 경호합기도과 교수(제1저자).

** 용인대학교 경호학과 교수(교신저자).

I. 서 론

지난 20세기 말, 오랜 세월 동안 지구촌의 질서를 동과 서로 양분했던 냉전체제가 소련의 붕괴와 더불어 공산권의 위성국가들이 몰락함에 따라 세계 각국은 안정과 평화의 시대가 당분간 지속될 것으로 기대했었다. 이는 20세기 후반에 일어난 공산주의 체제의 붕괴로 자유민주주의를 기반으로 하는 인류 보편사의 흐름이 정당성을 갖게 되었다는 것을 의미한다. 그러나 오늘날에도 세계는 이데올로기 대립과 냉전 상태로부터 완전히 벗어나지 못하고 있고 군비감축보다 군비증강이 보편적 현상이 되고 있으며 특히, 영토분쟁, 민족분쟁, 종교분쟁 등 수 많은 갈등요인으로 세계 도처에서는 산발적인 테러의 발생으로 인해 소중한 가치 있는 무고한 시민들이 희생되어 가고 있다. 특히, 9·11 테러는 우리의 선입관과 상상을 초월해 버리는 새로운 전쟁의 양상을 보여 주었으며, 기존의 테러방식과는 달리 대량살상을 목표로 한다는 점에서 '전통적 테러리즘'과 '뉴테러리즘'을 구별 짓는 분기점이 되었다.

전통적 테러리즘과 뉴테러리즘은 테러의 주체, 요구조건, 공격수준, 유형, 수단, 방법 규모 등 그 특성 면에서는 상이하지만¹⁾ 과거부터 지금까지 테러의 증가는 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있다. 2008년 3월 30일, 미 국가대테러센터(NCTC)가 발표한 '2007년 테러보고서'에 따르면, 2005년 테러발생건수는 11,153명, 2006년에는 14,570명, 2007년에는 14,499명으로 증가하였다. 부상자의 경우 2005년에는 14,616명, 2006년에는 20,872명, 2007년에는 22,685명으로, 사망자의 경우에도 2005년 24,853명, 2006년 38,455명, 2007년 44,310명으로 증가하였다.

미국의 요청으로 이라크의 정전사태에 파병부대를 지원한 우리나라는 미국과의 동맹국이라는 이유만으로 미국과 영국에 이어 테러의 표적대상으로 지목받고 있다. 이를 증명이라도 하듯 국외에서 피해사례가 발생하고 있는데 대표적인 예로, 2004년 6월故김선일 참수사건, 2007년 2월故윤장호 하사 사망사건, 같은 해 5월 소말리아 해적들의 마부노 1·2호 피랍사건, 같은 해 7월 탈레반 무장 세력의 샴물교회 자원봉사단 피랍사건, 알 카에다 소행이라고 자처하며 최근에 발생했던 예멘에서의 폭탄테러로 관광객 4명이 사망한 사건과 관련해 현지에서 파견됐다가 2차 폭탄테러를 당한 정부대응팀 등 한국인을 대상으로 한 테러가 급증하고 있는 추세이다. 불행 중 다행스럽게도 아직까지 국내에서는 테러가 발생하지 않았으나 언제 어디에서 어떠한 형태로 테러가 발생할지는 그 누구도 예상할 수 없다.

지속적으로 증가하는 테러로부터 자국의 안전을 지키기 위해 각국에서는 법률적, 조직적,

1) 전통적 테러리즘과 뉴 테러리즘과의 특성에 관한 자세한 내용은 국가정보원, 『테러정세』, 2002 참조.

기술적 측면 등 다각적으로 대응방안을 강구하고 있는 실정이다. 특히, 조직적인 측면에 있어서 미국은 국토안보부(DHS)를 설치하였고, 미국과 대테러 군사노선을 같이 하는 영국은 합동테러분석센터(JTAC)를 신설하였으며, 독일은 협동대테러센터(GTAZ)를 설치하였다. 캐나다는 안전정보부 산하에 종합국가보안평가센터(INSAC)를, 호주는 보안정보부 산하에 국가위협평가센터(NTAC)를, 싱가포르와 태국은 대테러센터와 국가정보조정센터를 각각 설립하였다. 우리나라도 급변하는 국제테러정세의 대응을 위해 조직을 개편하였다. 테러정보의 통합수집과 테러정보의 통합관리 및 전파 능력을 향상시키기 위해 2005년 4월 1일 국가정보원 산하에 테러정보통합센터(TIIC)를 개소하였고, 외교통상부는 테러방지를 위한 유관부처 간 업무협조와 테러 대응 국제공조 업무를 강화하기 위해 2006년 2월 외교정책실 산하에 대테러국제협력과를 신설하였으며, 이후 2007년 8월 대테러국제협력과는 다자외교 조약실 산하의 안보대테러협력과로 개편되었다. 그러나 이러한 조직의 형태는 관계부처간 힘의 분산과 임무기능의 중복성 등 조직의 확일성과 기능적인 통합이 부족하다는 문제점이 지적되고 있다.

본 연구는 9·11 테러 이후, 테러의 예방, 대비, 대응, 복구 등 테러방지를 위해 합동기구로서 그 역할을 수행하고 있는 미국과 영국, 독일 그리고 일본의 테러대응 조직과 그 기능들을 비교, 분석하여 그에 따르는 시사점들을 살펴보고 효율적이고 합리적인 대책을 제시하는데 그 목적이 있다.

II. 테러대응에 관한 선행연구의 검토

지금까지 테러와 관련한 선행연구는 주로 법학이나 정치학 그리고 행정학에서 꾸준히 연구되어 오면서 9·11 테러를 계기로 최근에는 여러 학문분야에서도 다양한 접근방법과 주제를 가지고 연구가 진행되고 있으며, 테러에 관한 연구는 양적·질적으로 활발히 이루어지고 있다. 그 중에서 국내 테러리즘의 대응과 관련한 대표적인 연구는 다음과 같다.

정정석(2004)은 국제테러리즘 전망과 대응방안에 관한 연구에서 국제 테러리즘의 추이와 전망을 분석하며, 우리나라의 테러리즘 체제와 대응방안을 제시하였다. 이대성(2004)은 한국의 테러에 대한 인식과 대응방안에 관한 연구에서 테러의 위협이 증가함에 따라 테러발생 시 국가적 차원에서 신속하게 대응해야 함에도 불구하고 부처간 대테러업무가 분산되어 있어 국가 대테러업무를 효율적이고 체계적으로 수행하는데 장애가 있을 것으로 우려하고 있으며, 이창용(2004)의 한국의 위기관리시스템 구축방안에서도 테러의 전담조직이 부재한 상태에서 분야별·상황별 발생 실태에 따라 체계적인 합동대처가 현실적으로 이루어지지 않고 있고

테러에 대한 대처시간이 부족하며 무기사용에 대한 새로운 대처방식이 필요함에도 불구하고 현실적으로 이루어지지 않고 있다고 지적하고 있다. 윤영상(2004)은 한국의 뉴테러리즘 위협과 대응방안에 관한 연구에서 한국의 대테러리즘 정책에 대한 장애요인과 대응방안을 주장하고 있고, 김호경(2004)은 한국에서 발생 가능한 테러위협에 대한 대응방안에서 발생 가능한 테러유형과 한국의 대테러 정책 발전방향을 제시하고 있으며, 김광배(2005)는 뉴테러리즘의 실태분석과 대응방안에서 대테러방지법 제정, 뉴테러리즘 대응활동 운영체계정비, 정책적 대응방안, 국제협력의 강화 등 뉴테러리즘의 대응방안을 제시하고 있다. 김종환(2005)은 국제 테러리즘과 한국의 테러 대응방안에 관한 연구에서 국제 테러리즘의 분석과 한국의 테러 대응정책에 대한 발전방향을 제시하고 있다.

한편, 경호, 경비와 관련하여 박준석(2007)은 대테러를 위해서는 대테러 법안이 통과되어야 하고 이를 위해서는 국가주도형인 대응전략을 민간상호협력영향, 대테러 방지를 위해 통제 기구 설치, 국제사회의 협력 등이 필요하며, 이러한 구체적인 법안을 통과하기 위해서는 민간시큐리티와의 상호협력이 중요하다고 강조하고 있으며, 강민완(2008)도 뉴테러리즘 시대에 있어서 국가기관의 역할을 민영화하여 민간시큐리티와의 연계를 통한 체계적인 접근과 발전방안을 제시하였다.

이와 같은 선행연구들을 바탕으로 본 연구에서는 9·11 테러 이후 테러 대응을 위한 각국의 조직적 측면과 우리나라 현주소의 분석을 통해 우리에게 주는 시사점을 도출하며 그에 따른 기본방향을 제시하고자 한다.

이를 위한 비교 분석의 국가로는 미국, 영국, 독일 그리고 일본 등 선진국으로 국한하였다. 그리고 본 연구에서는 테러개념의 정의, 테러와 테러리즘과의 관계에 대해서는 제한을 두고 작성하였음을 부기한다. 그러한 이유는 다음과 같다.

우선, 테러개념의 정의에 있어서 상에서 언급한 바와 같이, 테러 대응을 위해서는 법률적, 조직적, 기술적 측면 등이 있는데 이러한 다각적인 대응을 위한 선결과제는 '테러'의 개념에 대한 정의이다. 그렇다면, 과연 테러의 개념을 어디까지 정의하여야 하는가가 문제이다. 이와 관련하여 국제법상은 차치하더라도 각국에서는 법률, 학술, 사전, 기관 등 다양하게 테러의 정의를 해석하고 있다. 즉, 테러의 개념에 대한 정의는 각국에서 조차 불일치하고 있다. 이렇게 각계각층에서 테러개념의 확대해석으로 인해 사실상 인권침해 소지의 위험도 커질 수 있다. 그러나 테러와 관련한 상당수 학자들이 언급하였듯이 테러리즘의 정의가 간과된 상태에서 테러의 대처방안을 마련하기 위한 법적, 행정적, 기술적 측면 등에 대한 연구를 할 수 없음을 물론이거니와 대테러리즘 정책수립을 위한 첫 단계 역시 정의에서부터 출발해야 함으로 테러리즘에 대한 정의도출은 불가피한 부분이라고 할 수 있다(권정훈·김태환, 2008: 24-25). 이에 따라 테러의 개념 정의를 명확히 구분하는데 있어서는 매우 신중한

자세를 보여야 한다. 즉, 테러방지의 급선무를 위해 깊은 성찰 없이 테러의 개념을 정의하기 보다는 학계와 실무, 인권단체 등 모두에 걸친 진지한 토론과 검토를 위한 공청회를 통해 테러의 개념으로 인한 발생의 폐해를 줄여야 할 것이다. 그리고 ‘테러’와 ‘테러리즘’과의 관계에 대해서도 존재하고 있지 않고(김창윤, 2006: 166), 이러한 논의들은 아직까지도 지속되고 있는 실정이기 때문이다.

III. 각국의 테러대응에 대한 논의

1. 테러대응을 위한 각국의 조직·기능적 현황

1) 미국

미국의 테러대응 관련 조직의 개편 배경 및 운용체계를 살펴보면, 외교, 국방, 국내정책의 부처간 통합 및 대통령 보좌 기능을 담당하기 위해 ‘국가안보법(National Security Act)’에 근거하여 대통령의 자문기구로 국가안전보장회의(NSC)를 설치하였다. 국가안보의 총괄 정책과 위기관리를 담당하는 NSC는 미국의 국가안전을 심각하게 저해하거나 위협하는 모든 사건들이 포함되는 위기상황에 대처하기 위한 위기관리체계를 운용하고 있다(The White House, 1988; 윤태영, 2004: 237-238 재구성).

부시행정부는 출범 직후, NSC 조직을 개편하여 협의조직으로 국가안보회의 본회의, 각료급 위원회, 차관급 위원회, 정책조정위원회 등 4단계로 편성되어 운영된다. NSC 본회의는 부통령, 국무장관, 국방장관, 재무장관, 안보보좌관, 중앙정보국장, 합참의장 등이 참석하고 의장은 대통령이다. 각료급 위원회(NSC/PC)는 본회의에 앞서 주무부처 각료들 간의 의견을 조율하기 위해 국무장관, 국방장관, 재무장관, 대통령비서실장 등이 참석하며 의장은 안보보좌관이다. 차석급 위원회(NSC/DC)는 각료급 위원회 지원 및 신속한 위기관리를 위한 위원회를 요청하는 기능을 수행하기 위해 국무부 부장관, 국방부 부장관, 재무부 부장관, 검찰 부총장, 예산관리 부실장, 중앙정보국 부국장, 합참부의장, 부통령 안보보좌관 등이 참석하며 의장은 안보부보좌관이다. 정책조정위원회(NSC PCCs)는 유럽과 유라시아, 서반구, 동아시아, 남아시아, 근동 및 북아프리카, 아프리카 등의 6개 지역별 정책조정위원회를 운영하기 위해 민주·인권 및 국제 활동, 국제개발 및 인도주의적 지원, 지구환경, 국제파인런스, 초국가적 경제문제, 대테러리즘 및 국가대비, 국방전략, 군 구조와 기획, 군비통계, 확산·비확산 및 국토방위, 정보와 방첩, 기록접근 및 정보안보의 각 부처 실무자들이 참석한다(The White House, 2001: 2-4).

본토에 대한 테러공격 시 민간지원을 전담하기 위해 2002년 10월 국방부에 북부사령부(U.S Northern Command)를 창설하였다. 이 사령부의 임무는 본토에 대한 육·해·공중 방어와 미국 내 민방위당국을 지원하는 미군을 지휘하는 것으로, 본토 방어력 강화와 신속한 해외 전력투사 능력을 강화하는데 목적을 두고 있다. 또한, 자연재난에서부터 대량살상무기의 공격에 이르기까지 본토방위에 관련한 군부대의 총괄적 책임을 지고 있다(김두현, 2004: 398). 이후, 종합적인 테러대응 정부조직으로서 ‘국토안보법(Homeland Security Act)’²⁾에 근거하여 2003년 1월 24일 DHS를 신설하였다. 이 기구는 테러대응 업무에 대한 전략수립, 탐지에서 대응까지의 임무 등을 부여하면서 관련기관 및 시설기관들의 노력을 통합·조정하도록 하였다.

한편, 정부 각부·처 및 기관의 협조와 방위정책의 발전 및 시행을 보장하기 위해 국가안보회의(HSC)도 창설하였다. 이후, 중앙정보국(CIA)과 연방수사국(FBI) 등 대테러리즘 센터를 통합하기 위해 테러위협종합상황실(TTIC)을 신설하고 2004년 5월에는 TTIC를 흡수·통합하기 위해 국가대테러센터(NCTC)를 신설하였다.

NCTC의 신설 배경은 TTIC가 정보의 수집과 관련해 독립적인 권한이 부여되지 않아 ‘정보개혁 및 테러예방법(Intelligence Reform and Terrorist Prevention Act)’에 의거하여 NCTC를 설립하였다. TTIC는 종합상황실의 기능을 부여받은 임시적인 기구로서 정보기관 사이의 정보교류를 원활하게 하기 위한 설립목적으로 2003년 5월 1일 공식출범하였다. 이 기구는 9·11 공격을 통해 노정된 정보수집상의 문제를 해결하기 위해 설계되었으며, 미국 정부의 대테러 정보 허브(hub)라고 할 수 있다.

NCTC의 주요임무는 첫째, 테러리즘과 테러대응에 관한 정보의 수집, 보유한 정보 분석을 통합하고 둘째, 대테러활동을 위한 전략적 운영계획을 수립하며 셋째, 주요 부처 또는 기관에 역할과 책임을 적절하게 배분하나, 직접적으로 지휘하지는 않는다. 넷째, 기관들의 테러대응 계획을 실행, 모든 형태의 정보를 지원하고 다섯째, 기관의 활동 수행을 위해 필요한 정보에 접근, 취득할 수 있도록 하며 여섯째, 테러집단의 목표, 전략, 능력, 접촉 및 지원 네트워크에 대한 중앙 지식 창구의 역할을 한다.

NCTC의 임무규정을 통해서 주목할 부분은 단지 정보를 수집·생산할 수 있는 기관으로부터 정보를 취합하여 이를 통합·분석하며, 통합 전략 운영계획을 수립하는 역할을 담당할 뿐, 독자적으로 첩보활동을 하고 정보를 수집하는 기관은 아니라는 것이다. 즉, 분석 및 계획을 위한 조직이며 후속적 조치들의 실행을 직접 지휘하는 기구는 아니다. 그러한 점에서 이 기관의 임무 및 권한은 이전의 TTIC와 동일하다.

2) Homeland Security Act는 DHS를 설립하고 국토안보부의 주요 업무와 책임 그리고 그 주요 기관을 정하는데 목적을 두고 있다.

한편, 'Intelligence Reform and Terrorist Prevention Act'가 제정되면서 국가정보국장(DNI)을 설치하였다. DNI는 정보활동 조정, 정보 수집·분석·통제 및 예산 편성 권한을 행사하게 되었다.

DHS는 연방 정부의 15번째 행정각부로서 CIA, FBI, 국방부 등 테러리즘 관련 업무가 분산되어 있어 테러정보 분석에 문제가 있다는 지적에 따라 관련조직의 행정부처와 유관기관을 전부 또는 일부를 흡수·통합하여 창설된 조직으로, 대규모 인력과 막대한 예산을 배정받아 편성되었다.

DHS의 주요 기능으로는 첫째, 테러리스트의 공격 예방, 둘째, 테러행위에 대한 미국의 대응역량 강화, 셋째, 테러 발생시 피해의 최소화 및 복구지원 등이다.

DHS로 흡수·통합된 연방기관의 주요 5대 기능영역은 국경 및 교통안전부문(Border and Transportation Security), 비상계획 및 대응부문(Emergency Preparedness and Response), 화학·생물학·방사능 및 핵 대응부문(Chemical, Biological, Radio Logical and Nuclear Countermeasures), 정보분석 및 기반시설 보호부문(Information Analysis and Infrastructure Protection), 운영부문(Management) 등으로 구분하고 있다. 이 부문들의 주요 임무는 다음과 같다.

국경 및 교통안전부문은 첫째, 테러리스트의 입국과 테러도구의 유입 예방, 육·해·공의 교통체계 안전 확보 둘째, 이민관련 사항의 관리, 세관업무의 효율적 시행 셋째, 합법적인 운송과 상업 활동의 효율성을 추진한다.

비상계획 및 대응부문은 첫째, 긴급 상황에 대비한 준비태세의 확보와 교육훈련 및 업무수행 평가를 실시 둘째, 대형재난에 대한 지휘, 의료 지원체계 감독 등의 임무 셋째, 연방정부 및 비정부기구 간 협력의 긴밀화, 상호적으로 운용 가능한 통신기술 프로그램을 개발한다.

화학·생물·방사능 및 핵 대응부문은 첫째, 테러공격으로부터 탐지·예방을 위한 국가적 연구 개발을 지원, 정책지원 우선순위를 결정, 둘째, 지방정부에 행동지침을 제공한다.

정보분석 및 기반시설 보호부문은 첫째, 정보기관의 정보를 취합·분석, 테러 위협의 평가, 잠재적 테러리스트의 색출 둘째, 기간시설의 취약성 평가, 보호우선 순위와 방법 모색 셋째, 국가차원의 보호계획을 수립, 효율적인 보호방안 강구 넷째, 국토안보자문시스템을 감독, 지방정부에 위협경고 정보 및 적절한 대응책을 제공한다.

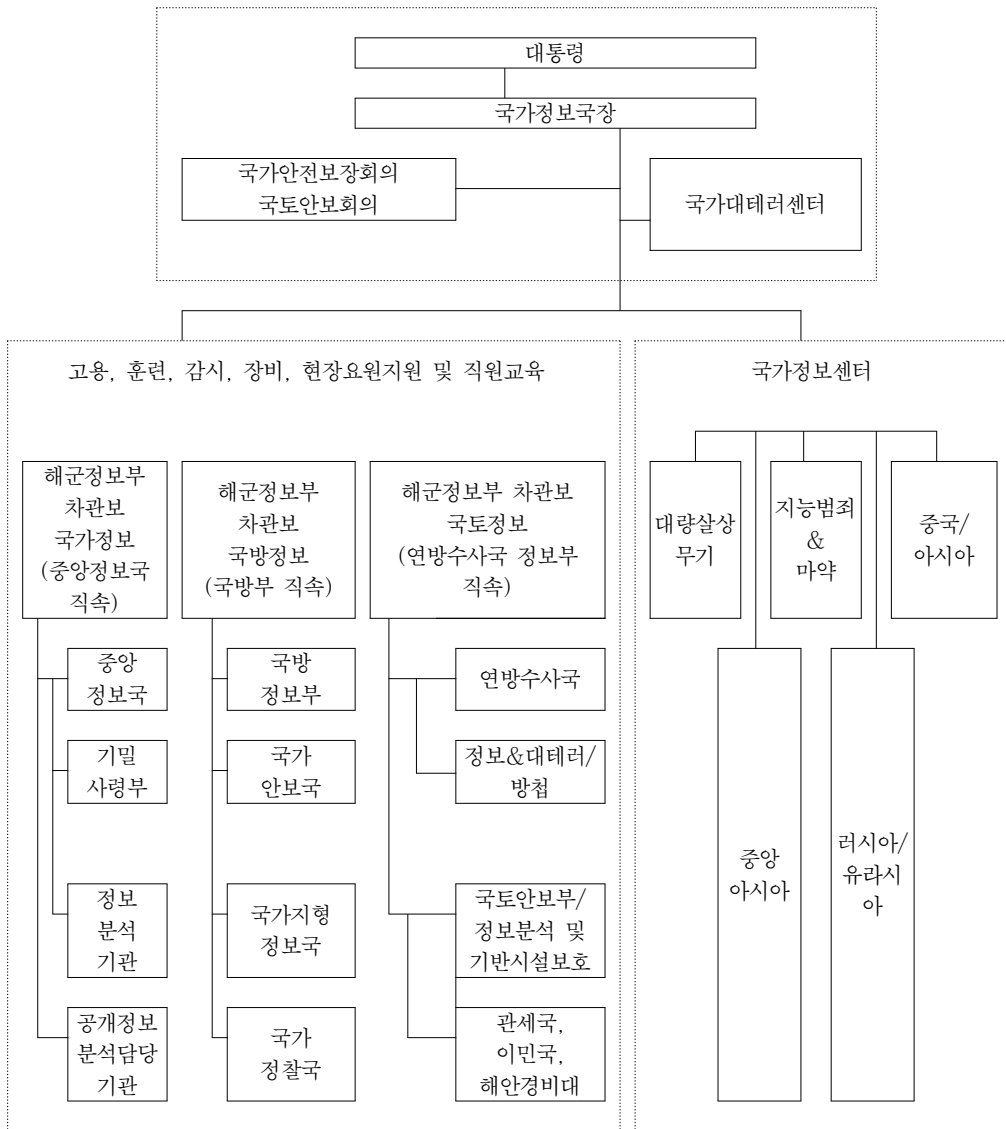
운영부문은 첫째, 테러대응에 관한 인적, 물적 관리의 업무를 수행, 둘째, 주·지방정부 및 민간부문과의 업무 조정, 지방정부의 조직을 지휘, 테러경고·시달 및 정보를 제공한다.

이와 같은 주요 5대 기능부문은 국토 안보회의의 조직 및 운영에 관한 사항, 대테러 작전, 대량파괴무기에 대한 국가 전략 등의 '국토안보에 관한 대통령령' 과 대테러 기술 제공자에 대한 인센티브 제공, 국가보호에 도움이 되는 테러대응 기술 개발 촉진 등의 '기술개발 촉진

을 위한 대테러 지원법’ 과 국내에서 테러리스트의 공격 예방, 테러로 인한 피해 최소화 등 ‘Homeland Security Act’의 관련 법령에 근거하여 이루어진다.

DHS는 이러한 각 기능별 영역의 임무를 수행하기 위한 전략적 목표로 인지(awareness), 예방(prevention), 방호(protection), 대응(response), 복구(recovery) 및 서비스(service)로 설정하고 있다(정원식, 2006: 42).

〈그림 1〉 미국의 테러대응체제



자료: The 9-11 Commission Report, 2004: 413.

인지는 위협의 식별, 취약성 평가, 잠재적인 영향의 결정, 국민과 안보유관기관들에 대한 정보를 제공하고, 예방은 위협의 탐지, 억제 및 완화하는 것이며, 방호는 테러로부터 국민과 주요 기반시설 등 국가의 재산과 경제를 안전하게 지키는 것이다. 대응은 테러에 대한 국가적 대응을 선도, 조정 및 협조하는 것이고, 복구는 테러발생 후 지역사회를 재건설, 서비스시설의 복구를 위해 연방, 주, 지방 및 각 개인 분야에까지 모든 노력을 선도하는 것이며, 서비스 제공은 국민들에게 무역, 여행 및 이민을 용이하게 할 수 있도록 제공하는 것이다.

2) 영국

9·11 이후, 보안정보부(SS)는 산업과 상업부문에 예방적 차원의 보안을 권고하기 시작하면서 SS가 운영하는 국가보안자문센터(National Security Advisory Center)를 경찰의 대테러자문보안담당관과 연결시켜 운용하였다. 그리고 테러리즘에 대응하기 위해 특별수사대의 업무와 비밀정보부와의 협력을 중시하고, 기관 간 정보의 통합 및 조정을 강조하였다(Scottish Executive, 2004: 4; www.scotland.gov.uk/library5/justice/sbwuk.pdf).

2003년 6월 영국정부는 정부기관의 합동으로 JTAC를 설립하였다.

JTAC장은 기구상에 있어서 독자적이며, 정부부처와 기구 등의 대표로 구성되어 있다. 인적 구성에 있어서는 보안정보부(SS), 비밀정보부(SIS), 정보통신본부(GCHQ), 군 방첩대(DIS), 외무부, 내무부 그리고 경찰 등 관련부처의 대표들로 구성되어 있다. 주요 임무로는 테러리즘 정보의 분석·평가, 테러관련 주체를 평가, 이를 관련부처에 정보를 제공하고 있다. 이를 위해 세계 전역에서의 위협정보를 매주 평균 100여건씩 취급하여 연구를 수행하고 있다. 또한, 이 기구는 국내 테러활동에 관한 수사를 담당하는 런던경시청 내의 대테러 특수수사대와 밀접한 협조관계를 유지하고 있다.

JTAC의 특징은 이 기구의 설립으로 인해 보안정보부 장(the Director General M15)의 관할 하에 정보기관의 분석가들과 전문가들이 모여 분석 작업을 행함으로써 정보기관간의 제도적인 장벽을 허물었고 결국, 테러정보 영역에 있어서 중요한 자리를 매김 하였다고 평가 받고 있다는 것이다(Frank, 2005: www.realinstitutoelcano.org/analisis/781.asp 재구성). 이러한 배경 하에 영국은 JTAC를 테러 위협의 분석에 관한 최고 전문 집단으로 여기고 있다.

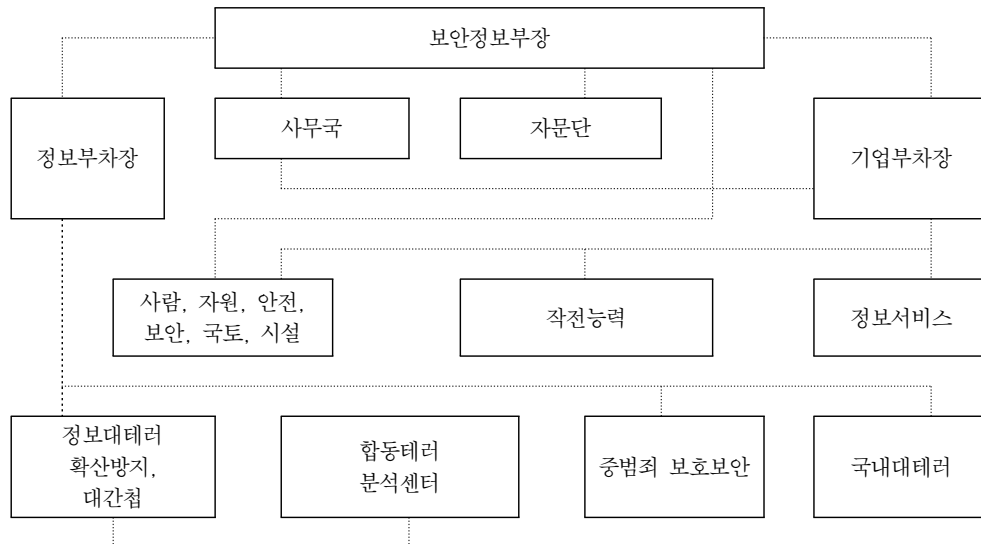
정보공유와 관련해서는 국가안보와 관련된 경우에 국세청장 또는 관세청장은 다른 법률에 의해 비밀보장이 규정되어 있음에도 불구하고 SS, SIS, 그리고 GCHQ에 관련정보를 제공할 수 있도록 하고 있다(이훈동, 2008: 56).

9·11 이후, 영국의 테러 대응전략은 안보위협에 대한 평가를 기초로 예방(Prevention), 추적(Pursuit), 보호(Protection), 대응태세(Preparedness)의 네 가지로 구성하게 된

다. 첫째, 예방은 국내·외 테러리즘의 배경이 되는 요소들을 완화하는 것으로, 영국 내 이슬람인들에게 법적인 보장을 해줌으로써 사회에 참여할 수 있도록 하는 것에 중점을 두고 있다. 둘째, 추적은 정보를 활용, 테러리스트들을 효과적으로 분쇄하고 검거하는 것이다. 즉, 국제적으로 외국 정부와 법집행기관들과의 공동작업과 정보공유를 수행하면서, 국내적으로는 국경의 보안을 강화하고, 개인정보의 유출을 최소화 하며, 테러리스트가 재원에 접근하지 못하도록 억제하는 것이다. 셋째, 보호는 안보를 위해 화학·생물·방사능 및 핵(CBRN) 위협 등을 포함하는 보호적 사전주의사항(protective security precautions)을 활용하여 국내·외에서 영국인들에 대한 위협을 최소화하는 것이다. 대상에 있어서는 공항의 물리적 수단에서부터 각 지역 경찰 소속의 대테러보안담당관(CTSAs)을 배치하는 것까지 포함된다. 넷째, 대응태세는 테러리스트의 공격 또는 기타 중대한 혼란에 대응할 수 있는 인적, 물적 자원을 보유하여 테러 공격 등으로부터 회복력을 향상시키는 것이다(Press Office, 2004: http://press.homeoffice.gov.uk/press-releases/Prevention,_Pursuit_Protection_?version=1; Frank, 2005: www.realinstitutoelcano.org/analysis/781.asp 재구성).

이와 같은 전략은 테러방지를 위한 정보기관으로부터 제안이 받아들여져 영국의 정보기관들은 위의 네 가지 전략 중 예방과 추적에 집중되어 있다고 평가하고 있다(Frank, 2005).

〈그림 2〉 영국의 테러대응체제



자료: www.mi5.gov.uk/output/Page65.html

3) 독일

독일은 사민당-녹색당 연립정권 하의 연방 내무부장관을 역임하였던 오토 쉴리의 제안에 따라 국제적 테러에 대비하기 위한 조직으로서, 2004년 12월 GTAZ를 설치하였다.³⁾

GTAZ는 단지 경찰과 정보기관으로 분리·운영되는 이원적인 구조로 기능할 뿐 집행권한을 갖는 통합조직은 아니다. 이 기구는 실시간 정보교환, 현실적 위협징후 평가, 작전활동수단의 조정 그리고 배경 분석 등을 확보하기 위한 조직이다.

이 기구의 특징은 가용한 지식을 통합함으로써 정보교환의 가속화, 분석능력의 제고와 조화를 이루고 있다는 것이다. 이를 위해 연방수사청, 연방헌법보호청, 연방해외정보국, 각 주의 수사국 및 연방헌법수호청, 연방국경수비대, 관세수사국, 군 방첩대, 연방검찰청 그리고 연방 이민 및 망명청 등 연방과 각 주에서 파견된 약 180 여명의 전문가가 일일 상황분석, 위협평가, 작전활동 정보의 교환, 사건 평가, 구조분석, 잠재적인 개별 이슬람 테러세력에 대한 조사, 정보원의 결합 등의 임무를 수행하고 있다(www.bmi.bund.de/cln_012/nn_165104/Internet/Contect/Themen/Terrorismus/DatenundFakten/Gemeinsames_Terrorismusabwehrzentrum_de.html 참조). 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 경찰과 정보기관의 상황판단의 교환, 원인관련 평가의 작성 및 작업과 연계된 조치의 조율을 복무하기 위해 일일 상황을 분석하고 있다.

둘째, 입수되는 암시적 정보 및 경고, 새롭게 입수된 인식자료를 공동으로 분석·평가하고 구체적인 질문 등에 대해 신속·정확하게 답변하기 위해 위협에 대해 평가하고 있다.

셋째, 작전활동상의 조치들을 직접적으로 조정하기 위해 작전활동의 정보를 교환하고 있다.

넷째, 효과적인 대응조치를 위해 각 기구들이 확보한 위조된 신분증명서의 조달이나 무기 및 폭발물의 확보와 같은 정보들에 대한 사건을 공동으로 평가하고 있다.

다섯째, 테러 대응을 위해 장기적으로 효과적인 방안들에 대한 구조를 분석하는 것으로서 이는 매우 중요한 업무영역이다.

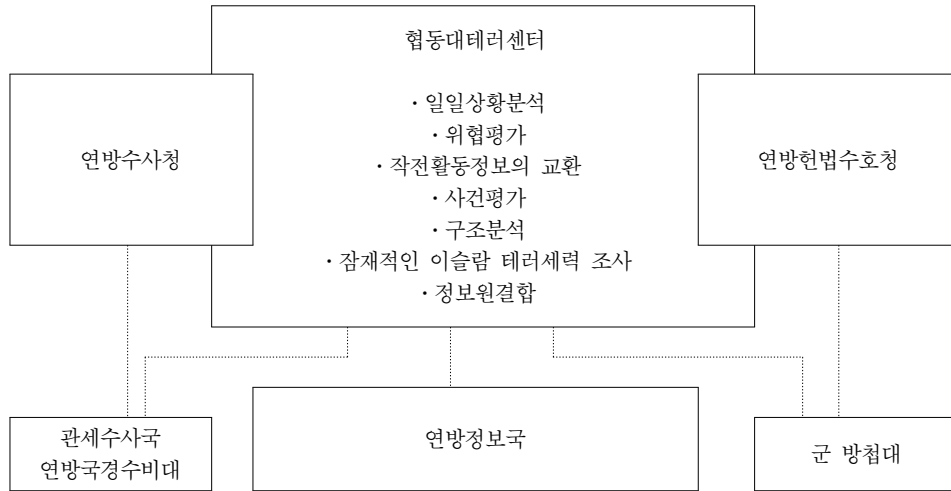
여섯째, 요주의인물과 관련인물에 대한 인지사실을 상호대조하고 그 정보를 개선하기 위해 잠재적인 개별 이슬람 테러세력에 대한 조사를 실시하고 있다.

일곱째, 인터넷 검색과 학자들 및 번역가들을 영입함으로써 시너지 효과를 가져 올 수 있

3) 오토 쉴리는 정보기구와 경찰의 협동작업이 필요하다고 강조하면서 연방수사청, 연방헌법수호청 그리고 연방 해외정보국, 관세 및 군정보기관 등의 정보 및 전문지식의 교환을 가능하게 하는 체제를 구축하고자 하였다. 그 방안에 따라 정보기관과 경찰 간의 분리원칙과 경찰 및 정보기관의 연방주의적 운영이라는 대원칙은 유지하되, 연방과 주 정부기구간의 정보의 통합과 국제적인 테러방지활동에서의 연대를 추진한다는 활동방식이 정해졌다(이계수·오병두·오병석, 2006: 548.).

는 정보원의 결합을 이용하고 있다.

〈그림 3〉 독일의 테러대응체제



자료: www.bmi.bund.de/cln_012/nn_165104/Internet/Contect/Themen/Terrorismus/DatenundFakten/Gemeinsames_Terrorismusabwehrzentrum_de.html 참조.

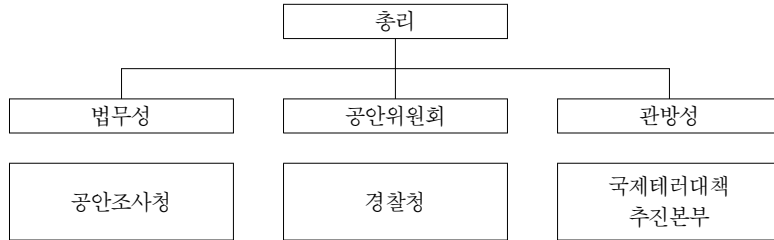
4) 일본

일본의 테러 대응 관련 정보기구로는 내각정보조사실과 방위청통합조정본부가 있다.

내각정보조사실은 1952년 총리부설치령에 의거, 내각 관방장관 산하에 내각조사실을 창설하였으나 1986년 내각정보조사실로 명칭을 변경하고 기능을 강화하여 총리 산하에 총리의 외교 및 국방정책 결정을 위한 연구와 분석·활동을 수행한다. 이 기구는 CIA처럼 통일적인 국가정보기관은 아니며, 단지 타 정보기관과의 수평적 관계를 유지하고 있을 뿐, 부문정보기관에 대한 조정·통제기능은 가지고 있지 않다.

방위청통합조정본부는 1996년 5월 방위청 통합막료회의 산하에 통합정보본부 설치를 골자로 하는 방위청설치법이 개정됨에 따라 1997년 1월 각 군별로 분산되어 있는 전략정보수집·분석업무의 일원화를 위하여 창설되었다. 본부장 예하에는 5개 부서로 구성되어 있는데 총무·기획·분석·영상(화상·지리부)·전파해석 등이 있다. 주요 임무는 러시아, 중국, 한반도 등 극동지역의 군사정보와 중동, 중남미, 아프리카 등 평화유지활동(PKO) 파견지역에 대한 정보수집, 내전으로 인한 기아, 난민문제, 국제 테러리즘 등에 대한 정보 등을 수집·평가, 이를 방위청 장관에게 보고하도록 되어 있다(김두현, 2004: 468-469).

〈그림 4〉 일본의 테러대응체제



자료: 박형근, “각국의 테러대응 체계와 운용에 관한 연구: 미국의 대테러 체계를 중심으로”, 경기대학교 석사 학위논문, 2007, p.83.

5) 한국

2004년 6월 김선일 참수사건을 계기로 정부는 테러대응체제를 개편하여 우리나라도 테러대응체제에 변화를 가져왔다. 2005년 1월 21일 대통령 주재로 국가테러대응체계 개선 관계장관 회의에서 국가정보원 산하에 TIIC 설치를 결정하였다. 2008년 8월 18일에는 국가대테러활동지침을 일부 개정하여 테러대책회의, 테러대책상임위원회, 테러정보통합센터, 지역테러대책협의회, 공항·항만 테러·보안대책협의회를 두었다. 그리고 테러사건 대응조직으로는 분야별 테러사건대책본부, 현장지휘본부, 대테러특공대, 협상팀, 지원팀, 합동조사반으로 구성되었다.

테러대책회의의 구성은 국가 대테러 정책의 심의·결정 등을 위하여 대통령 소속하에 테러대책회의를 두고 의장은 국무총리가 되며, 위원은 관계기관 장관급 18명이 참석한다.⁴⁾

테러대책상임위원회의 구성은 관계기관 간 대테러업무의 유기적인 협조·조정 및 테러사건에 대한 대응대책의 결정 등을 위해 테러대책회의 아래에 테러대책상임위원회를 두고 위원장은 국가정보원장이 된다.

TIIC는 테러 관련 정보를 통합 관리하기 위해 국가정보원에 관계기관 합동으로 구성되는 TIIC를 두고 있다. TIIC의 주요 임무는 첫째, 국내외 테러 관련 정보의 통합관리 및 24시간 상황처리체제의 유지, 둘째, 국내외 테러 관련 정보의 수집·분석·작성 및 배포, 셋째, 테러대책회의·상임위원회의 운영에 대한 지원, 넷째, 테러 관련 위기평가·경보발령 및 대국민 홍보, 다섯째, 테러혐의자 관련 첩보의 검증, 여섯째, 상임위원회의 결정사항에 대한 이행점

4) 교육과학기술부장관·외교통상부장관·통일부장관·법무부장관·국방부장관·행정안전부장관·지식경제부장관·보건복지부장관·환경부장관 및 국토해양부장관, 국가정보원장, 국무총리실장, 대통령실 경호처장·대통령실 외교안보수석비서관·관세청장·경찰청장·소방방재청장 및 해양경찰청장, 그 밖의 의장이 지명하는 자가 된다.

검, 일곱째, 그 밖에 테러 관련 정보의 통합관리에 필요한 사항 등이다.

지역 테러대책협의회의 구성은 지역의 관계기관 간 테러예방활동의 유기적인 협조·조정을 위하여 지역 테러대책협의회를 두고 의장은 국가정보원의 해당지역 관할지부의 장이 되며, 위원은 대테러업무 담당 국·과장급 직위의 자가 된다.

공항·항만 테러·보안대책협의회의 구성은 공항 또는 항만 내에서의 테러예방 및 저지활동을 원활히 수행하기 위하여 공항·항만별로 테러·보안대책협의회를 두고 있다. 의장은 당해 공항·항만의 국가정보원 보안실장이 되며, 위원은 관계기관의 직원 중 상위 직위자, 공항·항만의 시설관리 및 경비책임자가 된다.

테러사건 대응조직에 있어서 분야별 테러사건대책본부의 구성은 테러가 발생하거나 발생이 예상되는 경우 교육과학기술부장관은 방사능테러사건대책본부를, 외교통상부장관은 국외테러사건대책본부를, 국방부장관은 군사시설테러사건대책본부를, 보건복지가족부장관은 생물테러사건대책본부를, 환경부장관은 화학테러사건대책본부를, 국토해양부장관은 항공기 테러사건대책본부를, 경찰청장은 국내일반테러사건대책본부를, 해양경찰청장은 해양테러사건대책본부를 설치·운영하고 있다.

현장지휘본부 구성은 테러사건의 대응작전을 위해 대테러특공대, 협상팀, 지원팀, 합동조사반으로, 테러사건대책본부의 장은 테러의 양상·규모·현장상황 등을 고려하여 협상·진압·구조·소방·구급 등 필요한 전문조직을 구성하거나 관계기관의 장으로부터 지원받을 수 있다.

대테러특공대의 구성은 국방부·경찰청·해양경찰청에 대테러특공대를 두고, 협상팀의 구성은 국방부·경찰청·해양경찰청에 협상 실무요원·통역요원·전문요원으로 구성되는 협상팀을 두며, 협상실무요원은 협상 전문능력을 갖춘 공무원으로 편성하고, 협상전문요원은 대테러전술 전문가·심리학자·정신의학자·법률가 등 각계 전문가로 편성하고 있다. 지원팀 구성에 있어서 지원팀은 정보·외교·통신·홍보·소방·인명구조·의료 등 전문 분야별로 편성한다. 또한, 합동조사반의 구성에 있어서 국가정보원장은 예방조치·사건분석 및 사후처리방안의 강구 등을 위해 관계기관 합동으로 조사반을 편성·운영한다. 다만, 국방부장관(국군기무사령관)은 군사시설에 한해 지역합동조사반을 편성·운영할 수 있도록 되어 있다.

테러대응체제의 운용체계는 예방·대비 및 대응활동으로 구분하여 운용되고 있다.

제1단계인 예방·대비활동 단계에서는 테러사건 발생 방지를 위한 정보수집 및 전파, 테러위기 징후를 포착했을 경우의 테러경보 발령, 국내·외에서 개최되는 행사의 안전대책을 위한 국가중요행사에 대한 안전 활동, 대테러 전문능력 배양을 위한 교육 및 훈련 등으로 구분할 수 있다. 테러위기의 징후를 포착한 경우 센터장은 상임위원회에 보고하고 테러경보

를 발령한다. 이 때, 테러경보는 테러위협 또는 위협의 정도에 따라 관심·주의·경계·심각의 4단계로 구분하여 발령하고 있다.

제2단계인 대응활동단계에서는 테러사건의 발생이나 테러위협의 징후를 인지한 경우의 상황전파, 테러사건이 발생한 경우 현장 보존을 위한 초동조치, 테러사건이 발생한 경우의 사건대응 그리고 사후처리 등으로 구분할 수 있다.

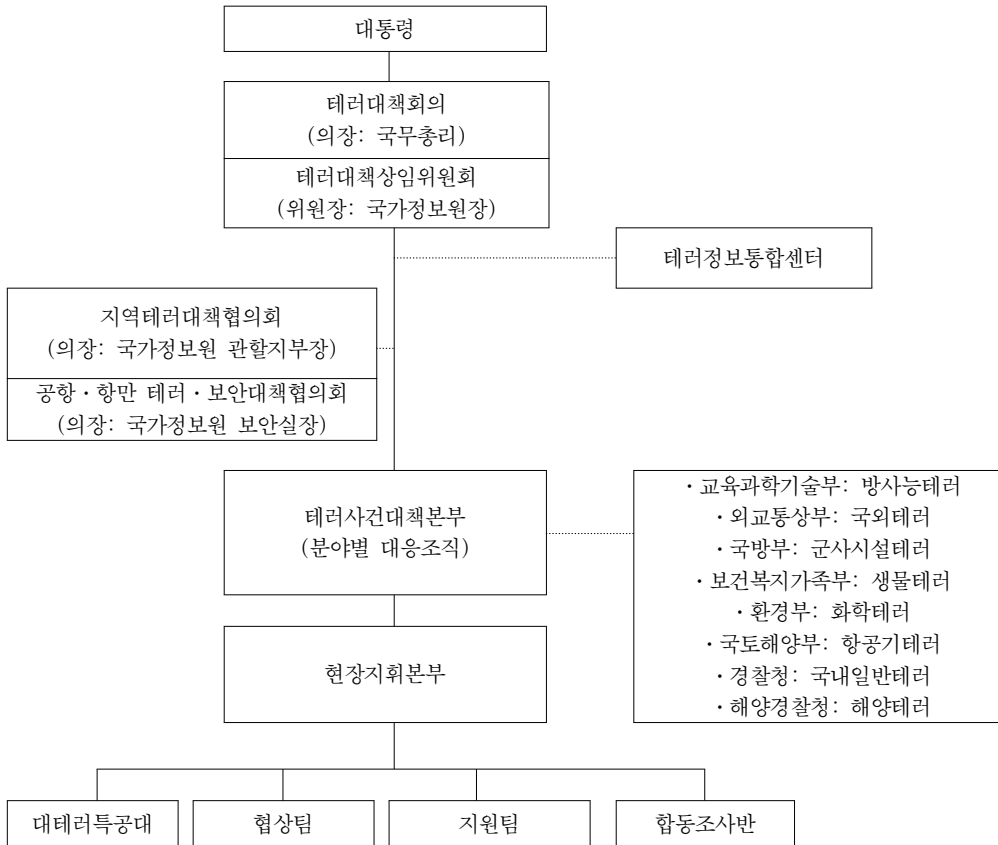
우리나라 정부 내의 테러대응 관계기관별 임무와 그 체제를 살펴보면 <표 1> 및 <그림 4>와 같다.

<표 1> 테러대응 관계기관별 임무

관계기관	임 무
대통령실	<ul style="list-style-type: none"> · 국가 대테러 위기관리체계에 관한 기획·조정 · 테러 관련 중요상황의 보고 및 지시사항의 처리 · 테러분야의 위기관리 표준·실무매뉴얼의 관리
금융위원회	<ul style="list-style-type: none"> · 테러자금의 차단을 위한 금융거래 감시활동 · 테러자금의 조사 등 관련 기관에 대한 지원
교육과학기술부	<ul style="list-style-type: none"> · 방사능테러 발생시 방사능테러사건대책본부의 설치·운영 및 관련 상황의 종합 처리 · 방사능테러 관련 교육·훈련에 대한 지원 · 테러에 이용될 수 있는 방사성물질의 대테러·안전관리
외교통상부	<ul style="list-style-type: none"> · 국외 테러사건에 대한 대응대책의 수립·시행 및 테러 관련 재외국민의 보호 · 국외 테러사건 발생시 국외테러사건대책본부의 설치·운영 및 관련 상황의 종합 처리 · 대테러 국제협력을 위한 국제조약의 체결 및 국제회의에의 참가, 국제기구에의 가입에 관한 업무의 주관 · 각국 정부 및 주한 외국공관과의 외교적 대테러 협력체제의 유지
법무부 (대검찰청 포함)	<ul style="list-style-type: none"> · 테러혐의자의 잠입에 대한 저지대책의 수립·시행 · 위·변조여권 등의 식별기법의 연구·개발 및 필요장비 등의 확보 · 출입국 심사업무의 과학화 및 전문 심사요원의 양성·확보 · 테러와 연계된 혐의가 있는 외국인의 출입국 및 체류동향의 파악·전파 · 테러사건에 대한 법적 처리문제의 검토·지원 및 수사의 총괄 · 테러사건에 대한 전문 수사기법의 연구·개발
국방부 (합동참모본부·국 군기무사령부 포함)	<ul style="list-style-type: none"> · 군사시설 내에 테러사건의 발생시 군사시설테러사건대책본부의 설치·운영 및 관련 상황의 종합처리 · 대테러특공대 및 폭발물 처리팀의 편성·운영 · 국내외에서의 테러진압작전에 대한 지원 · 군사시설 및 방위산업시설에 대한 테러예방활동 및 지도·점검 · 군사시설에 대한 테러사건의 발생시 지역합동조사반의 운영 · 군사시설 및 방위산업시설에 대한 테러첩보의 수집 · 대테러전술의 연구·개발 및 필요 장비의 확보 · 대테러 전문교육·훈련에 대한 지원

<p>행정안전부 (경찰청·소방방재청 포함)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 국내일반테러사건에 대한 예방·저지·대응대책의 수립 및 시행 · 국내일반테러사건의 발생시 국내일반테러사건대책본부의 설치·운영 및 관련 상황의 종합처리 · 범인의 검거 등 테러사건에 대한 수사 · 대테러특공대 및 폭발물 처리팀의 편성·운영 · 협상실무요원·전문요원 및 통역요원의 양성·확보 · 중요인물 및 시설, 다중이 이용하는 시설 등에 대한 테러 방지대책의 수립·시행 · 테러사건 관련 소방·인명구조·구급활동 및 화재방 방호대책의 수립·시행 · 대테러전술 및 인명구조기법의 연구·개발 및 필요장비의 확보 · 국제경찰기구 등과의 대테러 협력체제의 유지
<p>지식경제부</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 기간산업시설에 대한 대테러·안전관리 및 방호대책의 수립·점검 · 테러사건의 발생시 사건대응조직에 대한 분야별 전문인력·장비 등의 지원
<p>보건복지가족부</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 생물테러사건의 발생시 생물테러사건대책본부의 설치·운영 및 관련 상황의 종합처리 · 테러에 이용될 수 있는 병원체의 분리·이동 및 각종 실험실에 대한 안전관리 · 생물테러와 관련한 교육·훈련에 대한 지원
<p>환경부</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 화학테러의 발생시 화학테러사건대책본부의 설치·운영 및 관련 상황의 종합처리 · 테러에 이용될 수 있는 유독물질의 관리체계 구축 · 화학테러와 관련한 교육·훈련에 대한 지원
<p>국토해양부 (해양경찰청 포함)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 건설·교통 분야에 대한 대테러·안전대책의 수립 및 시행 · 항공기테러사건의 발생시 항공기테러사건대책본부의 설치·운영 및 관련 상황의 종합처리 · 항공기테러사건의 발생시 폭발물처리 등 초동조치를 위한 전문요원의 양성·확보 · 항공기의 안전운항관리를 위한 국제조약의 체결, 국제기구예의 가입 등에 관한 업무의 지원 · 항공기의 피랍상황 및 정보의 교환 등을 위한 국제민간항공기구와의 항공통신정보 협력체제의 유지 · 해양테러에 대한 예방대책의 수립·시행 및 관련 업무 종사자의 대응능력 배양 · 해양테러사건의 발생시 해양테러사건대책본부의 설치·운영 및 관련 상황의 종합처리 · 대테러특공대 및 폭발물 처리팀의 편성·운영 · 해양 대테러전술에 관한 연구개발 및 필요장비·시설의 확보 · 해양의 안전관리를 위한 국제조약의 체결, 국제기구예의 가입 등에 관한 업무의 지원 · 국제경찰기구 등과의 해양 대테러 협력체제의 유지
<p>관세청</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 총기류·폭발물 등 테러물품의 반입에 대한 저지대책의 수립·시행 · 테러물품에 대한 검색기법의 개발 및 필요장비의 확보 · 전문 검색요원의 양성·확보
<p>국가정보원</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 테러 관련 정보의 수집·작성 및 배포 · 국가의 대테러 기본운영계획 및 세부활동계획의 수립과 그 시행에 관한 기획·조정 · 테러혐의자 관련 첩보의 검증 · 국제적 대테러 정보협력체제의 유지 · 대테러 능력배양을 위한 위기관리기법의 연구발전, 대테러정보·기술·장비 및 교육 훈련 등에 대한 지원 · 공항·항만 등 국가중요시설의 대테러활동 추진실태의 확인·점검 및 현장지도 · 국가중요행사에 대한 대테러·안전대책의 수립과 그 시행에 관한 기획·조정 · 테러정보통합센터의 운영 · 그 밖의 대테러업무에 관한 기획·조정

〈그림 5〉 한국의 테러대응체제



2. 각국의 조직·기능적 비교 분석

지금까지 테러 대응을 위한 주요 쟁점에 대해 미국, 영국, 독일, 일본 그리고 우리나라의 조직과 그 기구들이 수행하는 기능적 측면을 각각 고찰해 보았다.

이를 통해, 각국과 우리나라의 테러 대응을 위한 조직과 기능적 측면의 차이를 살펴보면 다음과 같다.

1) 조직적 특성

미국은 국가안보와 관련해 대통령의 자문기구로 NSC와 HSC를 운용하고 있다. NSC는 국가안보회의의 본회의, 각료급 위원회, 차관급 위원회, 정책조정위원회 등으로 편성되어 있

다. 주무부서로는 본토방어 및 테러대응 업무 관련조직 등 유관기관의 전부 혹은 일부를 흡수·통합하기 위해 DHS를 신설하였고, 정보기관의 장으로 모든 정보의 조정과 통제 기능을 수행, 테러대응의 정보 통합을 위하여 DNI 소속 하에 NCTC와 국가정보센터(NIC)를 설치하였다.

영국은 테러업무와 관련한 총괄적인 조정관 역할을 수행하는 국가안보 및 대테러 사무소(OSC)를 신설하고, SS와 SIS에서 실질적인 테러업무를 주관하고 있으며, 테러 정보의 통합을 위해 SIS 산하에 JTAC를 신설하였다. 또한, 대테러 특수수사대가 국내 테러활동의 수사를 담당하고, SS는 국내 정보를, SIS는 국외 정보를 담당하고 있다. 그리고 GCHQ는 대테러 통신정보를 수집하고 있다.

독일은 정보조정관이 수상에게 대테러 관련 보고 및 총괄적인 대테러 정책을 개발, 여러 주(州)와 관련한 사안을 조정하고, 주(州)정부 내무부가 치안과 정보 및 비상사태 대비 활동을 수행하며, 내무부 장관 협의회에 참여하여 테러관련 정보수집·수사 및 사태 대비활동을 협의하고 있다(국가정보원, 2000: 19-20). 또한, 정보기관과 경찰간의 분리원칙을 유지하면서도 협동작업의 필요성을 느껴 정보의 통합과 테러방지활동을 위한 테러대응 유관기관이 참여하는 GTAZ를 설치하였다. 그리고 내무부 산하에 있는 연방수사청(BKA)은 검찰의 지휘를 받거나 주 정부의 요청에 따라 테러사건에 대한 지휘통제를 전담하고 있으며, 헌법수호청(BFV)이 국내 정보를, 연방정보국(BND)이 국외 정보를 담당하고 있다.

일본은 테러대응과 관련해 내각정보조사실과 방위청통합조정본부로 편성되어 있다. 내각정보조사실은 국방정책 연구를 수행하기 때문에 사실상 정보기관의 조정·통제 기능은 없으며 단지, 방위청통합조정본부에서 테러리즘의 정보를 수집·평가하고 있다.

우리나라는 테러 관련 정보를 수집·분석·통합하고 이를 전략적으로 운영하고 계획할 수 있는 정책기구를 두지 않고 있으며, 개별 부처가 해당 영역 내에서 임무를 수행하는 체제로 운영되고 있다. 다만, 테러첩보의 통합수집과 테러정보의 통합관리, 전파능력의 향상을 위해 국가정보원 산하에 TIIC를 설치하여 운영하고 있으며, 수사기능은 대검찰청과 경찰에서 담당하고 있다.

정보를 공유하기 위한 경우에 있어서 미국은 정보기관, 사법기관, 군, 국토안보기관 등이 테러관련 정보공동체(IC)를 설치하였고, 수사기관이 테러, 방첩, 국가안보와 관련한 정보를 수집한 경우 정보기관과 정보공유를 허용하도록 하고 있으며, 테러대응과 관련하여 연방, 주, 지방 사법 당국간의 정보공유시스템을 구축, 운영하도록 하고 있다.

영국의 경우 국제청장 또는 관세청장은 국가안보와 관련해 타 법률의 비밀보장 규정에도 불구하고 정보기관에 관련 정보를 제공하도록 하고 있으며, 독일은 외국인 등록 관련 자료를 테러대응관계기관에 공유할 수 있도록 하였다.

2) 기능적 특성

미국은 DHS를 중심으로 산하에 NCTC를 조정기구로 두고 테러의 위협정보를 종합적으로 수집·통합·분석하여 제공하는 기능을 담당하고 있다.

영국은 SIS를 중심으로 산하에 JTAC를 조정기구로 두고 국내·외 테러관련 정보를 분석·평가하고, 다른 정보부처와 기구들에게 테러관련 주체를 평가하여 정보를 제공하는 기능을 담당하고 있다.

독일은 내무부를 중심으로 산하에 GTAZ를 조정기구로 두고 실시간 정보 교환, 현실적 위협징후 평가, 작전활동의 수단 조정, 배경 분석 등의 기능을 담당하고 있다.

일본은 방위청을 중심으로 산하에 방위청통합조정본부를 조정기구로 두고 있으며, 극동지역 군사정보와 파견지역 정보수집, 국제 테러리즘 관련 정보 수집·평가하는 기능을 담당하고 있다.

우리나라는 국가정보원 산하에 TIIC를 두고 국내·외 테러관련 정보의 통합관리, 24시간 상황실 운영, 테러위협 징후 탐지, 테러관련 위기 평가 및 경보발령, 대책기구 결정사항 이행 점검, 테러예방 교육 및 홍보 등의 기능을 담당하고 있다.

한편, TIIC 외에도 군과 경찰 등에 테러대응을 위한 자체 조직이 설치되어 있다. 국방부는 테러문제의 전달을 위해 특수전과를 두고 있고 테러대응을 위해 707 특수임무대대와 특전사령부대, 화생방 방호사령부 등을 운영하고 있다. 경찰청은 테러를 담당하고 있는 테러 대응 능력을 향상시키기 위해 경비국의 경비2과를 대테러센터로 개편하였다. 대테러센터는 장비 및 조직, 인력 구성, 전문가 영입, 현장 대응조치, 기동타격대 관리 및 비정규전 작전 운영 등을 담당하고 있다.

IV. 결론 및 함의

테러대응을 위한 각국의 정부조직이 가질 수 있는 기능은 테러 업무의 기획 및 조정기능, 정보수집기능, 수사기능 등 크게 세 가지로 구분될 수 있다. 미국의 NCTC는 기획, 조정기능과 정보수집기능을 수행하고 있으며, 영국의 JTAC와 독일의 GTAZ는 기획 및 조정을 주된 기능으로 하고 있다. 결국, 이 세 국가의 공통점은 기관간의 상호협력을 통한 정보의 융합과 통합이며 우리에게 주는 시사점이라고 볼 수 있다. 이와 같이, 테러 대응을 위해 조직이 그 기능을 수행하는데 있어서 가장 적합한 부분이 어디까지인가를 판단해 볼 때, 테러대응조직의 핵심은 정보의 통합적인 분석과 평가에 있다는 점이다.

그러나 우리나라는 테러와 관련한 정보의 공유가 부재한 상황이다. 테러방지에 있어서 가

장 중요한 단계는 사전예방이다. 사전예방을 위해서는 계획, 준비, 교육, 정보 등 여러 가지 필요한 요소들이 있는데, 이 중 정보는 가장 필수적이다. 테러방지를 위해 합리적이고 효율적인 실효성을 거두기 위해서는 테러관련 정보를 수집, 분석, 작성하고 그 결과를 평가 한 후, 관계기관에게 적시적소에 배포하는 정보의 공유가 필요하다. 그러나 현재 우리나라는 테러대응 관계기관간의 정보공유는 물론이거니와 관·민간의 정보공유도 이루어지지 않고 있다. 따라서 테러대응관련조직은 기획과 조정기능의 수행뿐만 아니라 정보의 융합 및 통합을 위한 분석 기능도 수행할 수 있도록 재편될 필요가 있다. 또한, 테러대책과 관련하여 수집, 보유한 정보를 분석·통합하고 테러 대응의 전략적 운영 계획 수립을 위해 관련 정보를 종합 관리하는 정보기관이 설치될 필요가 있겠다.

이를 위한 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1. 분야별 기능의 통합성

환경이 제공하는 기회와 위협에 따라 조직은 적응하고 대응한다. 즉, 조직의 특성을 결정짓는 핵심은 환경요인이다. 따라서 환경이 안정적인가, 불안정적인가 또는 단순한가, 복잡한가에 따라 조직의 대응방식은 다양하게 변화한다.

각국의 정부가 갖추고 있는 조직의 기능은 테러대응 업무의 기획 및 조정기능과 정보수집 기능 그리고 수사기능이 있다. 각국 기관들은 기획 및 조정기능과 정보수집기능을 공통적인 주된 기능으로 여기고 있으며, 기관간의 상호협력을 통한 정보의 융합과 통합의 공통점을 찾아볼 수 있었다.

우리나라 역시 테러대응 업무의 기획 및 조정기능과 정보수집 기능 그리고 수사기능을 갖추고 있다. 그러나 이러한 기능을 발휘하기 위한 기관간의 정보공유는 분산적인 형태로 운영하고 있다.

현재 우리나라는 테러의 안전진단에 대해 많은 문제점이 제기되고 있다. 조직·기능적 측면에 있어서 최상의 테러 대책기구인 대통령 직속의 테러대책위원회가 있고, 대테러 정보 수집은 국가정보원, 화학전은 행정안전부, 생물학전은 보건복지가족부, 방사능은 교육과학기술부, 테러진압은 경찰청으로 분산되는 등 20개 부처의 테러사건 분야별 주무기관이 각기 분야별 임무를 수행하고 있으며, 행정기관별 연계성이 부족한 실정이다. 이러한 형태는 다양한 정보 수집이 가능할 수 있으나 통일적인 관리가 되지 않기 때문에 유사시 문제가 될 수 있다.

분산관리형태는 테러발생의 형태에 따라 소관부처별로 테러대응 관리기능(책임)을 분산시키는 관리체제로서, 결국 종합적이고 통합된 정책 결여로 전체적인 관리능력을 저하시킨다. 즉, 분산관리방식은 국내 일반 테러, 화학 테러, 생물 테러, 방사능 테러, 군사시설 테러,

항공 테러, 해양 테러, 국외 테러 등 테러의 유형에 상응하여 대응방식에 차이가 있다는 것이다. 따라서 테러유형별 대응계획이 마련되어야 하며 대응책임기관도 각각 다르게 배정되어야 한다. 일례로 지난 대구지하철 화재사고가 분산관리형태로 인한 실패요인이라고 할 수 있다.⁵⁾ 결국, 이러한 관리방식은 테러발생 시 관계기관간의 중복대응과 과잉대응의 문제를 발생시킬 수 있다.

반면에 통합관리형태는 테러유형과 위협에 관계없이 테러발생 전, 테러발생 시, 테러발생 후에 진행되기 때문에 유사한 자원의 동원 체계와 자원유형을 필요로 한다는 점이다. 비록 테러의 형태나 원인이 다르더라도 테러 대응은 비교적 유사하기 때문에 테러유형에 따라 소관부처별로 구성하는 테러대응체제는 분절성과 중복성을 야기할 수 있어서 비효율적이다. 따라서 테러 대응은 테러유형에 관계없이 통합적으로 구축할 필요가 있다. 그러한 이유는 첫째, 테러발생 시 사회적으로 그것을 테러로 인식하는가, 인식하지 않는가에 달려있는 것으로 그것을 인식하는 사회현상이 더 중요한 테러개념의 인식변화이다. 둘째, 테러에 대한 사회적 반응이 테러의 유형이나 수단, 방법에 따라서 달라지는 것이 아니라는 것이다. 테러의 유형이나 수단, 방법이 무엇이든 간에 테러에 대비하고 관리하는 대응에 있어서 인간과 조직이 직면하는 문제는 별다른 차이가 없다. 예를 들면, 어떤 유형의 테러가 발생하더라도 경보, 소개, 조직 간의 조정, 대국민 홍보 등 모두 비슷한 대응을 수행하고, 어떠한 테러가 발생하더라도 실제 대응기구로서 소방서, 경찰, 군부대 등이 투입된다. 즉, 테러의 발생 원인이 무엇이든 간에 일반적으로 유사한 대응 형태들이 취해지고 있다는 것이다.

2. 관계기관간의 정보 공유

Louis K. Comfort의 9·11 테러사태에서 행정시스템의 취약성을 경험적으로 분석해본 결과를 살펴보면, 테러공격의 대응에 대한 성과는 높은 것으로 나타났으며 공공안전시스템의 상당부분은 작동이 잘 이루어지는 것으로 분석되었다. 그러나 테러발생 전 테러 위협의 확인은 주로 '미행정부기관 간 국내 테러리즘 운영계획안(CONPLAN 2001)'⁶⁾ 하의 위기

5) 대구지하철 화재사고의 실패요인 중 대응 및 복구단계에 있어서 정보공유와 전파 시스템의 부재를 문제점으로 지적할 수 있다. 신고 직후에 이루어진 재난대응기관들의 움직임을 살펴보았을 때, 재난대응기관들의 첫 움직임에서 큰 시차가 발견되는 것은 이들이 대구소방본부의 119상황실에 신고 접수된 화재사실을 통합정보시스템을 통한 정보의 공유와 전파로 인지한 것이 아니라 각각의 기관들이 종적인 정보획득을 통해 인지했음을 알 수 있다. 만약에 통합적인 재난관리가 이루어졌었다면 최소한 소방과 경찰 그리고 응급의료(병원) 기능은 같은 시간대에 정확한 상황의 파악과 조정을 통해서 체계적인 구조 활동을 개시할 수 있었을 것이다.

6) 대통령 훈령 39조에 의해 작성된 '미행정부기관 간 국내테러리즘 운영계획안(U.S. Government Interagency Domestic Terrorism Concept of Operations Plan)은 위기를 관리하고 이에 따른 책임을 할당하는데 있어 행정부로 인해 위기관리기능과 결과관리기능을 수행하도록 하고 있다.

관리 기능을 수행하는 조직에 부여되어 어려움이 있었다. 그 이유는 각각의 테러대응 관계기관들이 테러공격의 상호연계성을 파악하는데 실패하였고 그 결과관리에 관여하는 조직들에게 잠재적 위협의 대비에 경계심을 주지 못했기 때문으로 분석한다. 즉, CONPLAN이 지닌 문제점은 테러대응의 통합을 위한 조직절차를 확립하지 못했고, 이에 따라 기관들 간의 신속한 정보교류를 지원하는 정보 인프라망의 구축 부재에 기인한다. 결국, 테러대응의 통합은 기관 상호작용에서의 변동을 의미할 뿐만 아니라 동시에 개별기관의 문화와 운영방식에서의 의미 있는 변화를 요구할 수 있다. 법집행기관의 운영은 속성상 상당한 비밀과 익명성을 요구받는 상태에서 이루어지는 관계로 심지어 같은 업무를 다루는 기관에서조차도 정보공유를 할 수 없었다. 즉, 테러예방에 대한 중요한 단서가 될 수 있는 동일한 테러리스트에 의해 자행된 경미한 위반행위들이 정보공유시스템의 미비로 간과되어 대처가 어렵게 되었다는 것이다.

테러발생 시 신속한 대응이 이루어져야 한다는 것은 모두가 알고 있는 사실이다. 신속한 대응을 위해서는 테러의 발생지점에서 신속하고 체계적으로 파악해야 한다. 이를 위해서는 정보화를 통한 테러대응관리가 바람직하다. 결국, 신속한 대응을 위해서는 테러의 발생시점에서 이를 빨리 파악할 수 있어야 하고 그러기 위해서는 정보화를 이용한 네트워크를 관리하며 업무의 특성을 고려하여 하나의 독립 기관이 이를 담당하는 것이 바람직하다. 따라서 정부 기관은 통일적이고 집중적인 체제를 갖추어 다양한 테러리즘에 대비하기 위해 정보를 수집·분석하여 공유해야 하고, 이를 통해 테러대응 관리에 있어서 조직기능의 역할이 효율적으로 이루어지기 위해서는 통합시스템의 측면이 고려되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 「국가대테러활동지침」(일부개정 2008.8.18 대통령훈령 제223호).
- 「국가정보원」. 2000, “5개국의 국가 대테러 대응체계 비교: 캐나다·프랑스·독일·이스라엘·영국”.
- 권정훈·김태환. (2008), “유럽 선진국의 법제적 테러 개념에 관한 고찰”, 『한국경호경비학회지』, 15: 24-25.
- 김두현. (2004), 『현대테러리즘론』. 백산출판사.
- 김창윤. (2006), “적극적 대테러리즘을 위한 경찰과 민간경비의 협력구축방안”, 『한국민간경비학회지』, 7: 166.
- 박준석. (2007), “한국의 테러리즘의 대테러전략과 민간시큐리티의 역할증대방안”, 『한국경호경비학회지』, 14: 195-214.
- 박형근. (2007), “각국의 테러대응 체계와 운용에 관한 연구: 미국의 대테러 체계를 중심으로”, 『석사학위논문』. 경기대학교 정치전문대학원.
- 윤태영. (2004), “국민과 함께하는 비상대비업무 발전방향”, 『비상대비연구논총』, 31: 237-238.
- 이계수·오병두·오병석. (2006), “테러대응 법령과 기구에 대한 비교 연구”, 『치안논총』, 22: 548.
- 이대성. (2004), “한국의 테러에 대한 인식과 대응방안”, 『박사학위논문』. 동국대학교 대학원.
- 이창용. (2004), “한국의 위기관리시스템 구축방안: 테러리즘 방지를 중심으로”, 『박사학위논문』. 영남대학교 대학원.
- 이훈동. (2008), “각국의 대테러 관련법의 제정동향 및 추세”, 『한국공안행정학회 특별세미나』, 56.
- 정원식. (2006), “선진국(미국, 캐나다)의 비상대비체제”, 『비상기획보』, 77: 42.

2. 국외문헌

- Comfort, Louise K. (2002), “*Rethinking Security: Organizational Fragility in Extreme Events*”, Public Administration Review 62(Special Issue).
- Gregory Frank. (2005), “Intelligence-led Counter-terrorism: A Brief Analysis of the UK domestic Intelligence System’s Response to 9/11 and The Implications of the London Bombings of 7 July 2005”.
- Press Office. (2004), “Prevention, Pursuit, Protection and Preparedness: A Strategy To Reduce The Risk From Terrorism”.
- Scottish Executive. (2004), Guidelines on SPECIAL BRANCH WORK in the

United Kingdom, the Home Office Communication Directorate.
The White House. (1988), *Assignment of Emergency Preparedness Responsibilities*,
Executive Order 12656 of November 18.
_____. (2001), *National Security Presidential Directive 1*(NSPD-1),
February 13.
The 9-11 Commission Report. (2004), Final Report of the National Commission
on Terrorist Attacks Upon the United States, Official Government
Edition.

3. 기타

www.bmi.bund.de/cln_012/nn_165104/Internet/Contect/Themen/Terrorismus/DatenundFakten/Gemeinsames_Terrorismusabwehrzentrum_de.html
http://press.homeoffice.gov.uk/press-releases/Prevention,_Pursuit_Protection_?version=1
<http://www.mi5.gov.uk/output/Page65.html>
<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/781.asp>
<http://www.scotland.gov.uk/library5/justice/sbwuk.pdf>

Abstract

A Comparative Study on Each Nation's Counter terrorism Organization and Function

Kwon, Jeong-Hoon • Kim, Tae-Hwan

This study is to present effective and rational strategies by comparing and analyzing plans of some nations such as the United States, Britain, Germany and Japan against terrorism. Nations mentioned above have made alliance to prevent the possible terrorism after 9.11 attack and performed various tasks efficiently.

The result of this study is summarized as follows.

First, it is required that there should be an integrated system which works properly. Each nation has not distinguished natural disaster from man-made one based on the damage and the abilities of authorities to deal with. On the other hand, South Korea tells two disasters according to causes and runs distributed systems in which each government division performs its duties to manage each disaster. Accordingly, in economic terms, it is much more effective to provide integrated counter terrorism, not distributed one.

Second, information sharing must be stimulated. To take actions quickly when an accident occurs, the government needs to have united and integrative systems, which make it prepare for various types of terrorism well. In addition, it is necessary for a government-related organization to tie up with other channels for collecting, analyzing and sharing information. For this, integrative systems for terrorism should be taken into consideration.

**Key Word : Counter Terrorism, Organization and Function, Comparative Analysis,
Functional Integration, Information Sharing**

논문투고일 2009.07.30, 심사일 2009.08.10, 게재확정일 2009.09.01