碩 士 學 位 論 文

韓國의 대테러리즘 發展方向에 관한 硏究

2011年

漢 城 大 學 校 國 際 大 學 院

國際安保戰略學科

國 際 安 保 專 攻

權 泰 龍

碩 士 學 位 論 文
指導敎授 李太潤

韓國의 대테러리즘 發展方向에 관한 硏究

A study on Development of the Counter-terrorism in Korea

2010年 12月 日

漢城大學校 國際大學院
國際安保戰略學科
國 際 安 保 專 攻
權 泰 龍

碩 士 學 位 論 文
指導敎授 李太潤

韓國의 대테러리즘 發展方向에 관한 硏究

A study on Development of the Counter-terrorism in Korea

위 論文을 國際安保戰略學 碩士學位 論文으로 提出함

2010年 12月 日

漢城大學校 國際大學院
國際安保戰略學科
國 際 安 保 專 攻
權 泰 龍

權泰龍의 國際安保戰略學 碩士學位 論文을 認准함

2010年 12月 日

審査委員長 _____ 印

審 査 委 員 _____印

審 査 委 員 _____印

목 차

【 표 목 차 】

【 그 림 목 차 】

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적 및 문제의 제기

오늘날 국제사회가 인류의 평화와 안전을 위해 가장 극복해야할 과제는 테러리즘이라고 해도 과언이 아니다. 테러리즘은 국가 간 갈등해결을 위한 새로운 형태의 전쟁 방식으로 선호됨에 따라 국가 안보에 심각한 위협이 되고 있다.

따라서 한국은 이제 더 이상 테러의 안전지대라고 할 수 없다. 그동안의 한국이 경험한 테러는 대부분 북한과 군사적인 대치 상황에서 일방적인 북한의 무력도발이라는 제한된 테러 양상이거나 또는 대구지하철방화사건이나 숭례문방화사건 등 사회나 개인에 대한 불만의 표출로 범죄를 저지르는 우발적인 테러 형태였다. 또한 우리나라에서 야기될 수 있는 테러발생율은 테러가 많이 일어나는 중동 지역에 비하여 비교적 낮은 편이라고 할 수 있다. 그러나 한국은 미국과 매우 우호적인 관계이기 때문에 이제는 해외 노동 근로자들이나 해외교포를 대상으로 벌이는 테러도 종종 야기되고 있다. 이 뿐만 아니라 세계화에 따라 테러가 국제적으로 그 영역 활동이 넓어지고, 예상치 못한 다양한 위협들이 발생되는 이 시점에서 현재 한국의 테러대응체제로 이런 다양한 위협요인에 대해 사전예방과 즉각적인 대응이 과연 이루어질 수 있는가 하는 것이다. 그리고 이제까지의 많은 연구들이 한국의 테러대응체제의 발전방향에 대한 제시를 하지 않은 것은 아니지만, 국내 치안 차원의 수준에서만이 아니라 국가안보 차원에서의 대응 방안도 더 논의되어야 할 것 이다.

따라서 점점 국제화 되어가는 뉴테러리즘에 대응하기 위한 효율적인 한국의 테러방지체제가 과연 존재하고 있는가 하는 것이다. 이것은 한국의 테러대응체제의 현황을 선진국의 테러방지시스템 현황과 비교분석함으로써 좀 더 한국의 국가안보의 실정에 맞는 테러대응체제를 구축하는 데 그 목적을 두고 있다.

또한 군사 분야에 관심을 두고, 한국의 경우 제반 군사작전 중의 하나인 대테러작전의 정의와 특징, 유형을 구분하고 대테러작전간 국가 대응체계와 각 유형별 대테러작전간 지휘통제체계를 좀 더 구체적으로 제시하여 대테러 작전 대응 방향을 검토하고자 한다.

특히 한국은 다른 나라와 달리 형식적으로는 한반도의 정전체제를 구축하면서 실제적으로는 한반도에서 군사적 대결과 긴장이 계속 고조되어 왔다. 따라서 이러한 한국의 특수한 군사위기 상황 속에서 국가안보의 실정에 맞는 각국의 테러대응체제의 장점은 받아들이고, 좀 더 유기적으로 통합할 것은 통합하여 보다 더 협력적인 테러대응 체제를 구축하고자 한다.

제 2 절 기존연구의 검토 및 연구범위

2001년 9.11 테러 사건을 계기로 테러리즘은 과거의 테러리즘과 달리 전쟁수준의 무차별적인 대량살상을 통해 점차 국제화·대형화되어 가고 있어 세계의 관심은 뉴테러리즘에 대한 경각심을 일으키게 되었다. 따라서 본격적인 테러리즘에 대응하기 위한 정책과 외교적·군사적 조치, 법적 대응체제 강화 등 테러리즘 대응에 대한 연구가 활발해 지고 있다.

그러나 지금까지의 국내에서의 테러리즘에 대한 연구는 군사학이나 국가안보적 측면보다 사회문화 분야나 사이버테러 등과 같은 정보통신 분야, 그리고 경찰·경호 분야 등의 치안 수준에서 더 비중을 두고 실제적인 예방과 훈련을 연구하고 있는 것이 대부분이다. 특히 한국은 남북분단이라는 특수한 상황 속에서 언제 일어날지 모르는 북한의 테러 위협에 적극 대비할 수 있는 군의 역할이 중요하다고 판단되는 바, 테러리즘에 대한 대응 전략은 이제 더 이상 한 분야에 편중되어서는 안 될 것이다. 따라서 본 논문에서는 한국의 테러리즘에 대한 군사적 측면을 염두해 두고, 국내·외 서적 및 논문, 간행물 등 각종 문헌자료와 국방부, 국가정보원, 한국테러학회, 한국테러리즘연구소, 테러정보통합센터 등 테러리즘 관련부서의 간행물과 인터넷 자료 등을 참고하면서 가용한 모든 문헌 연구 방법을 활용하였다.

본 논문에서는 첫째, 테러리즘의 개념에 대한 확실한 그 기준과 정립을 세우기가 곤란한 상황에서 그 다양한 의미들을 여러 연구들을 통하여 검토하고자 한다. 테러리즘의 개념을 분석한 후에야 테러리즘의 일반적인 현상과 그리고 그에 대한 대응체제가 구축될 수 있을 것이다.

둘째, 현대의 테러리즘은 지역 내 현상에서 국제적 위협의 초국가적인 현상이 됨에 따라 국제 테러리즘의 양상이 뉴테러리즘의 출현으로 변화하였다. 따라서 뉴테러리

즘의 특징과 여러 가지 발생원인중 현재 한국이 처해있는 위협적인 테러환경을 정치적, 군사적, 경제적, 사회문화적인 면에서 검토하여 한국의 테러리즘의 특성을 파악하고자 한다.

셋째, 선진국인 미국, 영국, 독일, 일본의 테러방지 시스템 현황과 정책을 소개함으로써 우리나라의 대테러 정책의 현황 및 실태를 좀 더 효율적으로 분석하고자 한다. 물론 선진국의 정책들이 각 국가의 테러에 대한 피해 경험과 테러에 대한 시각의 차이에 따라 다양하게 전개되어 왔다고 할 수 있으나 세계 어느 국가도 테러활동으로부터 더 이상 안전할 수 없기에 테러에 대응한 정책에 일정한 공통점을 보이고 있다. 따라서 선진국도 사후 규제보다는 사전적인 예방 조치가 필수적임에 따라 대테러 관련 입법적 측면과 대응조직체계, 그리고 주요 활동 전략을 제시하고 있다. 본 논문은 이를 살펴본 후 한국에 주는 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

넷째, 선진국의 테러방지체제 현황과 정책을 근거로 하여 한국 테러대응체제의 문제점을 살펴본다. 즉 한국이 처해 있는 테러리즘 환경을 분석하고, 테러대응체제의 문제점을 법적인 측면, 조직적 측면, 군 대테러작전 측면에서 분석하여 한국의 테러대응체제의 발전방향을 각 측면에서 고찰하였다.

특히 본 논문에서는 테러리즘에 대한 정부주도형 대응 체계도 매우 중요하지만 정부를 포함한 민간부문과 군사부문이 서로 협력하여 언제 어디서라도 테러 발생시 즉각적·협력적으로 대처할 수 있는 방안을 접근해보고자 한다.

제 2 장 국제 테러리즘에 관한 일반적 논의

제 1 절 테러리즘의 개념

1. 테러리즘의 정의

오늘날 국제사회가 당면한 가장 심각한 문제 중의 하나가 테러리즘인데도 불구하고 지금까지 보편적이고 일반적인 정의가 존재하지 않고 있는 실정이다. 그 동안 서구의 여러 학자들과 전문가들이 정의를 위한 학문적 노력과 많은 연구가 있어 왔지만 아직까지 모든 학자들이 전적으로 동의하는 테러리즘의 개념이 정립되어 있지 않다. 이는 곧 테러리즘 정의 자체가 난제임을 증명하는 것이다.

그리고 학자들과 테러리즘 전문가들의 시각에 따라 테러리즘이 달리 정의됨으로써 테러리즘의 정의에 관한 연구와 논쟁은 끊임없이 계속되어지고 있다. 즉 동일한 사건을 관점에 따라 테러리즘으로 규정하기도 하고, 어떤 경우에는 단순한 일반범죄로 취급하기도 하며, 다른 시각에서는 애국적인 행위로 평가하기도 한다.

한 예로 영국정부는 아일랜드 공화군(IRA)의 모든 공격을 테러리즘으로 그리고 IRA 요원들을 테러리스트로 규정하고 있다. 반면에 IRA를 추종하는 사람들이나 리비아 등 IRA를 직접 혹은 간접적인 방법으로 지원하고 있는 국가들은 IRA의 행위를 민족주의 해방운동(National Liberal Movement)으로 그리고 IRA 요원들을 자유투사(Freedom Fighter)로 규정하고 있는 실정이다.[1)]

즉 어떠한 폭력 행위가 자국에 있어서 영웅이 되고 순교자, 열사가 될 수 있지만, 상대방은 그 테러가 범죄자인 테러리스트가 될 뿐이라는 것이다.

미국에서는 각 기관마다 테러리즘에 대한 정의가 다르다. 미국의 국무부는 “테러리즘은 준 국가단체 혹은 국가의 비밀 요원이 다수의 대중에게 영향력을 행사하기 위해 비전투원을 공격대상으로 하는 사전에 치밀하게 준비된 정치적 폭력이다.”라고 정의하고 있다. 중앙정보부(CIA)는 “테러리즘은 개인 혹은 단체가 기존의 정부에 대항하거나 혹은 대항하기 위해서 직접적인 희생자들보다 더욱 광범위한 대중들에게 심리적 충격 혹은 위협을 가함으로써 정치적 목적을 달성하기 위해 폭력을 사용하

1) 국방부, 『국제 테러리즘 : 21세기의 새로운 전쟁』(국방부, 2001), p. 3.

거나 혹은 폭력의 사용에 대한 협박을 행하는 것이다."라고 정의한다.

미국 국방부는 테러리즘에 대해 1983년과 1986년에 각기 다른 정의를 내렸다. 1983년에는 "테러리즘은 혁명기구가 정치적 혹은 이데올로기적 목적 달성을 위해 정부 혹은 사회를 위압하거나 협박하는 수단으로 개인과 재산에 대한 비합법적인 폭력을 사용하거나 폭력사용에 대한 협박을 하는 것이다."라고 정의하였고, 1986년에는 "테러리즘은 정치, 종교, 이데올로기적 목적 달성을 위해 정부 혹은 사회에 대한 위압 혹은 협박의 수단으로 개인 혹은 재산에 대해 비합법적인 힘 혹은 폭력을 사용하거나 비합법적인 힘 혹은 폭력의 사용에 대한 협박을 하는 것이다."라고 정의하였다.[2)]

또한 William E. Dyson은 그의 저서 『Terrorism : An Investigator's Handbook』(2001)에서 테러리즘은 심지어 시대적 비교를 통해 테러리즘의 정의가 달라지고 있다고 주장한다. 이것을 증명하는 사실은 다음의 사례에서 알 수 있다. 1998년에 발간된 The Random House Webster's Dictionary(1998) 에서는 테러리즘을 "정치적 목적을 위하여 협박 혹은 지배하기 위하여 폭력을 사용하거나 위협하는 행위"라고 정의하고 있다. 그러나 같은 사전의 1967년도 판에서는 "공포에 떨게 하는 수단을 사용하는 것, 복종이나 두려움의 상태를 조성하는 것, 그리고 공포를 주는 폭압적인 방법으로 통치하거나 정부에 투쟁하는 것"으로 정의하고 있다. 이것은 1960년대와 1990년대에서의 사회적·정치적 상황이 매우 달라졌음을 의미한다.[3)]

이와 같이 한 국가 내에서도 테러리즘에 관한 합의를 이루지 못했으며, 시대에 따라 그 개념이 조금씩 보완이 된다고 할지라도 각 부처조차도 서로 다른 정의를 사용하고 있음을 알 수 있어 오히려 혼란을 가중시키는 원인이 되고 있다.

이는 테러리즘의 행위가 그 자체의 성격에 따라서 판단의 기준이 다르기 때문에 많은 이견과 입장이 고려되고 있다. 국가 전쟁에서 침략의 정의 합의가 어려운 것처럼 여기에도 국제법적인 적용 기준이 없으며, 해방과 억압의 대립적 문제, 이념 문제, 인권 문제, 도덕성 문제, 사회·심리적 문제, 범죄와 정치 목적의 폭력 행위의 구분 문제 등 이념과 입장의 편견적 인식과 시각이 작용하기 때문이다. 또한 어느 정도의 폭력과 위협까지를 테러리즘의 범주에 포함시킬 것인가 하는 기술적인 문제점

---

2) 김석용, 김병조, "탈냉전시대 테러리즘의 특성과 한국의 대응", 『국방연구』 제38권 제2호, (국방대학원 안보문제연구소, 1995), p. 8.

3) 장기붕, "뉴테러리즘의 등장과 이에 대응한 국가 네트웍 전략", (대구대학교 박사학위 논문, 2008), p. 16.

도 내포하고 있다.[4)]

테러라는 용어의 어원은 “떠는 또는 떨게 하는 상태 그리고 죽음을 야기하게 하는 행위나 속성에 기인한 것으로 커다란 공포 또는 죽음의 심리적 상태”라는 의미의 라틴어 ‘Terree′에서 비롯되었다. 테러라는 단어와 그 파생어들은 아주 다양한 문장들에서 사용되어 왔는데 예를 들면, 아주 포악한 폭군에 대한 별명에서부터 정치적인 소용돌이 속에서의 폭력, 오늘날 국제테러로 빈번히 발생하고 있는 폭력사태 등이 있다.

테러의 사전적 개념으로서는 온갖 폭력을 써서 남을 위협하거나 공포에 빠뜨리게 하는 행위를 말하며, 한편으로는 테러리스트의 준말, 테러리즘의 준말이라고 기록 되어있다.

또한 다음에 제시될 테러의 정의는 국가 대테러 활동지침(대통령 훈령 47호)에 명시된 정의이다.[5)]

우리나라는 82년 1월 21일 대통령 훈령 47호 국가 대테러 활동지침을 제정하면서 「對 비정규전 지침」(현 「통합방위지침」) 및 치안활동과의 마찰을 고려하여 규정범위를 국제테러로 한정하였다. 그러나 국내 친북 좌경세력 등 불순분자의 시설물 파괴, 점거 등 폭력테러 행위가 심각한 수준에 이르는 등, 국내외 대테러 환경변화에 능동적으로 대처하기 위해 97.1.1 개정된 훈령에서는 국제테러 뿐만 아니라 불순분자에 의한 국내테러와 폭발물, 총기류 등을 이용한 테러 모방형 국내 강력범죄에 대해서도 대테러차원에서 대처할 수 있도록 규제대상을 확대하였다.

대통령령이 정하는 국가요인·각계 주요인사·외국요인과 주한 외교사절에 대한 폭행, 상해, 약취, 체포, 감금, 살인. 국가 중요시설, 대한민국의 재외공관, 주한 외국정부시설 및 다중이용시설의 방화, 폭파. 항공기, 선박, 차량 등 교통수단의 탈취 및 폭파, 폭발물, 총기류 등의 무기에 의한 무차별 인명살상 또는 위협. 유해성 생·화학물질, 방사능 물질의 누출·살포 또는 위협, 컴퓨터 시스템과 네트워크 및 데이터를 교란·마비·무력화시키는 행위를 말한다.

이와 같이 테러란 국가안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 할 목적으로 행하는 행위를 말하는데, 테러에는 다양한 형태가 있으며 테러로 규정되는 행위는 다음과 같다.

먼저 미국에서의 테러리즘에 대한 정의도 단 하나만의 정의를 채택하고 있지 않다.

---

4) 이태윤, 『새로운 전쟁, 21세기 국제테러리즘』, (서울: 모시는 사람들, 2004), p. 45.
5) 육군본부,『대테러작전』, 야전교범 3-28, (육군본부, 2007), p. 1-3.

그 대신 정부기관이 채택하는 그때 그때의 정의에 의존하고 있는데, 이는 테러리즘을 다른 일반적인 범죄행위와 구별하는 미국의 전통적인 법 집행 접근방식을 반영하고 있다. 미 국방부는 테러리즘을 '정치적, 종교적, 이념적 목표를 성취하기 위하여, 정부와 사회를 압박하고 협박할 목적으로 개인 또는 재산에 대한 무력 또는 폭력의 불법적인 사용, 또는 사용의 위협을 하는 것'으로 정의하였다.[6] 또한 미 연방수사국(FBI: Federal Bureau of Investigation)은 테러리즘을 '정치적 또는 사회적 목표를 달성할 목적으로 정부, 민간인, 또는 그들의 일부분에 대한 협박과 압박을 가하기 위하여 개인 또는 재산에 대한 무력 또는 폭력의 불법적인 사용'으로 정의하였다[7].

미 국무성 「세계테러양상보고서」에서는 '국가단계에 이르지 못한 단체나 어떤 국가의 비밀요원이 다중에 영향을 미칠 의도로 비전투 목표물에 대해 자행하는 미리 계획된 정치적 동기를 가진 폭력'이라고 제시했고, 독일 헌법보호청에서는 '정치적 목적을 달성하기 위해 형법에 명시된 중범죄행위(살인, 납치, 폭파, 방화) 또는, 그 예비행위를 수단으로 지속적으로 수행하는 투쟁'이라 했으며, 영국 테러방지법에서는 '정치적 목적 달성이나 대중 또는 소집단 그룹에게 공포감을 조성하기 위해 폭력을 사용하는 것'이라고 했다. 일본 공안 조사청에서는 '국가의 비밀공작원 또는 국가이외의 결사, 단체 등이 그 정치목적 수행상 당사자는 물론, 당사자 이외의 주위 인간에 대해서도 그 영향력을 미치기 위해 비전투원 혹은 그에 준하는 목표에 대해 계획적으로 행하는 불법폭력의 행사'라고 정의했다.[8]

그러나 "테러리즘" 이라는 용어는 정치적·감정적으로 긴장 상태에 있고, 복합적이어서 정확한 개념 정의를 내리기가 어렵다. 2003년 미국육군 Jeffrey의 기록에 의하면, 테러리즘의 정의를 내리기 위해 총 22개의 다른 요소들을 담고 있는 정의가 109개나 된다고 한다.[9]

---

6) U.S. Departments of the Army and the Air Force, ***Military operations in Low Intensity conflict***, Field Manual 100-20/Air Force Pamphlet 3-20(washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1990), pp. 1-3.

7) Terrorist Research and Analytical Center, National Security Division, Federal Bureau of Investigation, ***Terrorism in the United States 1995***(Washington, DC: U.S. Department of Justice, 1996), p. ii.

8) 류상훈, "효과적인 대테러 작전 수행 방안-국내·외 대테러 작전사례를 중심으로", (육군교육사령부, 2003.12), pp. 2-2~2-3.

9) Jeffrey Record. ***Bounding the Global War on Terrorism***, (December 1, 2003), ISBN 1-58487-146-6. p. 6 (page 12 of the PDF document), citing in footnote 10 Alex P. Schmid, Albert J. Jongman, et al., ***Political Terrorism***: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature, New Brunswick, (NJ: Transaction Books, 1988),

따라서 국제사회에서는 테러리즘의 광범위한 정의를 결코 인정하지 못했다. 1970년과 1980년 동안 미국은 테러리즘이라는 용어를 명확히 규정짓기 위한 시도가 있었지만, 국가평등(national liberation)과 민족자결(self-determination)이 대립되는 상황에서 폭력사용에 대해 대부분 다양한 의원들 사이에 다른 의견들이 나왔을 뿐이다.[10] 따라서 지금까지도 테러리즘의 정의는 본질적으로 논쟁의 여지가 많이 있다.

특히 정당성과 도덕성의 결핍을 나타내는 '테러리스트'라는 용어의 타당성과 테러리스트의 개념정의에 대한 시도가 각자 자신이 속해 있는 당의 의견을 반영하기 위하여 논쟁이 많이 일어난다는 것이다. 그러므로 각 당은 여전히 그들 자신의 정치적 원인이나 의도의 추구에서 폭력 사용에 정당한 근거를 주관적으로 주장한다.

이러한 정치적인 이유로 대부분의 뉴스에서는 '폭파범', '과격분자' 등의 비난조의 단어 사용하기를 회피하고 있다. 여러 나라에서는 테러리즘의 행동들이 합법적으로 다른 목적으로 사용하는 범죄적 행동들과 구별되는 특징이 있다고 하는데, Hence는 테러조직을 분류하는 데에 합법적 또는 비합법적인 저항 움직임이 있느냐 없느냐에 따라 결정된다고 제시한다. 결국 그 특징은 정치적 판단(기준)이다.[11]

이와 같은 테러리즘의 개념의 모호성으로 인하여 국제기구와 여러 학자들의 정의를 몇 가지 제시하고자 한다.

1937년 국제연맹협의회(League of Nations Convention)에서는 "정부에 저항하여 지시에 따르는 모든 범죄행동과 특별한 사람이나 시민단체나 일반대중을 공포상태로 만들어내는 것이다. 라고 정의했고, 국제연합(United Nations)은 10년 동안 테러리즘 정의의 문제가 떠나지 않고 있다고 진술했다. 국제적으로 서로 합의할 수 있는 정의에 이르기 위한 첫 번째 시도는 국제연맹 때 부터였으나, 1937년에 나왔던 협정이 결코 존재하지 못했다. 그러나 12번에 이루어진 협의회와 보완 협약들에서 나온 대다수 의견은 테러리즘에 관하여 단일의 개념과 서로 이해할 수 있는 개념정의는 반드시 필요하다고 하였다. 테러리즘의 정의에 대한 합의의 부족은 중요한 국제적 대책들에 주된 장애물이었다. 냉소가들은 종종 "한 사람에게는 테러리스트라면 다른

---

pp. 5-6.

10) Angus Martyn, ***The Right of Self-Defence under International Law-the Response to the Terrorist Attacks of 11 September***, Australian Law and Bills Digest Group, Parliament of Australia Web Site, (February 12, 2002)

11) Khan, Ali (Washburn University - School of Law). ***A Theory of International Terrorism, Connecticut Law Review***, (Vol. 19,1987), p. 945.

사람에게는 해방투사이다(one man's terrorist is another man's freedom fighter).” 라고 말했다.

또한 “테러는 개인·집단·혹은 정부가 조직적인 폭력사용이나 폭력사용에 대한 협박으로 광범위한 공포분위기를 조성하여 특정한 목적을 달성하기 위한 상징적·심리적 폭력행위라고 정의할 수 있다.

유엔 결의에서 1) 어디에서나 누구든지 범죄를 저지르고 이치에 맞지 않는 테러리즘의 모든 행위와 방법들은 단호하게 비난한다. 2) 정치적, 철학적, 이데올로기적, 인종적, 소수민족의, 종교에 관한 것이든지 또는 그들을 정당화시키기 위해 간절히 바라는 다른 본질이 무엇이든지간에, 이치에 맞지 않는 상황에 처한 어떤 조직이나 정치적 목적을 가진 특수한 사람이 일반 대중들에게 테러를 선동시키거나 의도된 범죄행동을 반복적으로 되풀이 하면 테러리즘으로 판단한다.[12)]

또한 1998년 이집트 카이로에서 테러리즘 철폐를 위한 회의가 아랍 각료 회의에서 채택되어졌다. 테러리즘은 다음과 같이 정의 되었다.

동기나 목적이 있는 무엇이든지 간에 어떤 행동이나 폭력의 위협이 개인이나 연합된 범죄를 일으켜서 국민들을 공포 상황에 놓이게 하고 해침으로써 불안을 야기시키거나 그들의 삶을 포기하게 만들고 자유나 안전을 위험에 빠뜨리며 환경이나 공공 또는 개인 시설이나 국민이 소유한 재산에 손상을 입히며 국가 자원을 위험에 빠뜨리는 것을 말한다.

특히 미국은 9·11 테러발생 이전, 대부분의 기관에서 정치적, 종교적, 이데올로기적, 사회적 목적이라는 주관적 요건을 명시하여 테러리즘을 정의하였다. 그러나 9·11 테러 발생 이후, ‘애국법(USA PATRIOT Act)’을 통해 자국의 안전과 국민의 생명 및 재산을 보호하기 위하여 어떠한 목적도 불문하고 있다.

미국은 테러 대응방안과 관련하여 2001년 10월 26일 ‘애국법’을 제정하여 테러 대응활동의 근간을 제공하고 있으며, 이 외에도 관련부서별 특성을 반영한 법률 및 지침들을 제정하여 활용하고 있는 실정이다. 따라서 각 법률마다 목적에 해당하는 각각의 정의가 규정되어 있다.

이와 같이 테러와 테러리즘을 살펴볼 때, 다른 개념으로 이해하기도 하고, 동일한 의미로 사용하기도 하는데, 일반적으로 그에 대한 정의들이 매우 다양하다.

---

12) 위키피디아, “Definitions of terrorism” (http://en.wikipedia.org/wiki/Definition_of_terrorism), (검색일 : 2010.2.1)

테러란 발생원인과는 상관없이 극도로 불안한 심리적 상태로서 자연적 현상이라고 하는 반면에 테러리즘은 조직적으로 폭력을 사용함으로써 복종을 요구하는 것으로, 특히 정치적 무기나 정책수단으로 폭력이 사용되는 것을 말한다. 테러리즘은 테러와는 구별되는 폭력적 행위의 한 형태로서 항공기 납치, 요인암살, 공중시설 폭파 등을 통해 사람에게 공포를 일으키게 하는 행위이다.[13]

"테러리즘은 무고한 사람 또는 재산에 대해 해악을 가함으로써 상대방을 굴복시키고 자기 의지를 관철시키려는 비인도적 범죄"라고 정의하기도 한다.[14]

테러와 테러리즘을 동일시하는 입장에서는 테러를 테러리즘과 동일한 개념, 즉 약칭으로 이해하기도 한다. 이는 양자를 모두 폭력적인 수단으로 가해지는 위협이라는 측면에서 상호 혼용되고 있어서, 테러와 테러리즘을 엄격히 구분하는 데에 일반적인 합의가 없는 실정이다. 따라서 본 연구에서는 폭력사용의 행위자체만을 연구하는 테러의 의미에 중점을 두는 것이 아니라 테러에 관련된 다양한 현상들을 이해하고 분석하는데 목적이 있으므로 테러가 테러리즘의 부분적인 한 요소로 간주하여 테러리즘이라는 개념으로 사용하고자 한다.

결국 테러리즘은 국가별로 특수한 민족성향, 정치상황, 국내제반 환경여건이 있음을 고려해 볼 때, 국제적으로 통일된 테러리즘의 개념 정립은 없으나, 살펴보았던 여러 국가와 기관에서 사용하고 있는 내용들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 테러행위의 목적은 정부에서 규정짓는 강제력에 의한 법규범의 변경이나 와해 등을 통해 상징적 효과를 얻기 위하여 자국의 국가안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 하는 정치적인 목적이나 동기가 있다.

둘째, 테러행위의 주체는 그들의 주장을 널리 알리기 위하여 불법적인 개인이나 집단에 의해 이루어진다.

셋째, 테러행위의 수단으로서 살인, 납치, 협박, 강요, 시설 파괴 등 비합법적인 폭력의 직접적인 사용과 위협을 통해 사회에 심리적인 충격이나 공포심을 야기시킨다.

넷째, 테러리즘의 목표가 직접적인 목표물보다 상징적 인물을 포함한 대중 또는 국가중요시설과 다중이 이용하는 교통수단, 시설물 등을 대상으로 하며, 그 상징적인 목표물을 상황에 따라 선택적으로 조종하며 변경한다.

---

13) 김용호, "북한 테러리즘과 대응전략에 관한 연구", (대진대학교 군사학 석사학위 논문, 2008), p. 5.
14) 김찬규, "테러리즘의 정의에 관한 고찰", 『경희법학』 제20권 제1호(서울: 경희대 경희법학 연구소, 1985), p. 21.

다섯째, 테러행위의 준비는 그들의 목표 달성을 위해 수단, 방법이 더욱 지능화, 다양화, 극렬화되고 있다.

여섯째, 테러행위의 장소는 그들의 목표를 달성하기 위해 국내·외를 불문한다는 점을 도출할 수 있다.

따라서 위의 여섯 가지를 기본 요소로 하여 "테러리즘은 개인 또는 특정단체가 정치, 사회, 종교, 민족주의적인 목표달성을 위해 조직적이고 계획적이며 지속적인 폭력 및 협박을 사용하여 사회에 광범위한 공포분위기를 조성함으로써 불특정 다수 및 사회, 국가의 정책을 변화시키는 상징적·심리적 폭력행위의 총칭이다."라고 정의를 내리고자 한다.

그러나 갈수록 테러리즘이 국제적 성격을 지님에 따라 이념적·조직적 연계성을 지니게 되고 장기적이고 지속적인 정치 투쟁의 중요한 활동 형태로 발전하게 되었으며, 날이 갈수록 폭력적이고 무차별적이며 광범위한 표적을 지향한다는 점이다. 따라서 현대 사회는 테러리즘의 주요 표적으로 노출될 것이며 누구도 테러의 표적에서 제외될 수 없는 상황이다.[15]

따라서 점차 증가하고 있는 테러리즘에 대한 새로운 유형의 측면은 아무도 제시하지 못하고 있다. 이는 테러리즘의 양상이 시대에 따라 변화하기 때문에 소홀히 지나칠 수 있는 문제이다.

2. 테러리즘의 유형 분류

테러리즘의 유형을 분류하는데 있어서 다양한 방법들이 있으나 가장 보편적인 분류체계로서 수단과 방법을 기준으로 볼 때 폭탄 테러리즘, 핵 테러리즘, 생화학 테러리즘, 인질 테러리즘, 사이버 테러리즘으로 구분할 수 있다.

1) 폭탄 테러리즘

폭탄 테러리즘은 용기에 충전된 폭약을 폭발시킴으로써 시설 파괴 및 인명 살상을 목적으로 하는 것으로 테러 조직의 상투적인 전술이라 할 수 있다. 건물은 물론 인

15) 이태윤, 전게서, p. 55.

명 피해를 노리며, 대중교통 수단인 열차나 차량 등을 주요 목표로 삼기도 한다.[16]

지상에서 사람의 몸이나 차량에 폭탄을 지니고 목표지점에서 자폭하는 자살폭탄 테러와 국가통치시설, 정보·산업시설, 전력·교통설비, 국방시설, 댐 시설, 대형 건물 등 국가의 중요시설과 자원을 폭파 혹은 방화하는 폭력행위는 테러의 전형으로 인식되고 있다. 자살폭탄 및 방화테러는 테러분자들이 시간과 장소를 용이하게 선택할 수 있어 사전에 경계 및 방어가 극히 어렵다는 특성이 있다. 또한 폭탄의 살상도와 파괴력이 급격히 확대되고 있어 테러로 인한 피해규모도 크게 증가하고 있다. 수백 명이 이용하는 항공기에 대한 테러도 민간여객기가 납치되어 승객들이 인질로 억류되거나 폭파되는 경우에 사회적·정치적 뿐만 아니라 경제적으로도 막대한 충격과 파급효과를 가져오게 된다. 항공기납치, 항공기공중폭파, 그리고 공항시설과 항공기 이용객에 대한 공격, 항공기로 국가전략적 시설물 공격 등 4가지 형태로 자행되어 왔다. 예컨대 2001년 9.11 테러에서 항공기를 무기로 한 뉴욕의 세계무역센터 공격은 항공기 테러의 새로운 양상으로서 엄청난 충격과 피해를 가져오게 했다.[17]

2) 핵 테러리즘

오늘날 핵 테러리즘은 아주 중요한 전략적인 도구로 사용하고 있다. 핵시설이 테러리스트들에게 매력적 목표가 되는 것은 이들 시설들이 국가 발전의 상징적 목표물이기 때문이며 또한 개발도상국가에 있어서 외국자본에 의해 설립된 핵시설은 제국주의의 상징이 될 수도 있기 때문이다. 또한 대도시 근처에 핵발전소가 위치한다면 테러범에게는 효과적으로 도시 전체를 혼란에 빠뜨릴 수도 있는 동기를 제공할 것이다. 미래의 국제 사회에서는 테러리스트들이 국가 대리전의 한 형태로 고용될 수 있으며 특히 핵을 보유한 국가들의 증가와 관련하여 정치 불안의 시대에 테러리스트들의 행동은 더욱 염려가 고조되는 분야이다. 핵 산업이 확산되고 사고의 치명적인 위험에 대해 미리 알고 사소한 부분에서부터 장차 예상되는 사건에 대해 추리할 수 있다면 이는 실로 값진 일일 것이다. 향후 테러리스트들은 핵시설을 점거하여 이를 빌미로 협상을 요구할지도 모를 일이며 또 그들이 실제로 핵 장치가 된 무기를 획득하게 된다면 이를 전제로 핵 위협을 가할지도 모를 일이다. 따라서 오늘날 핵

16) 이창용, 『뉴테러리즘과 국가위기관리』, (서울: 대영문화사, 2007), p. 121.
17) 조영갑, 『테러와 전쟁』, (서울: 북코리아, 2004), p. 29.

테러리즘의 위협이 증가하는 이유는 테러리스트들 간의 협력으로 인한 핵무기 획득 가능성의 증대, 자금과 기술을 통한 핵무기 개발 설계의 용이, 개인적 핵무기 소유 및 국경을 초월한 핵무기 거래망의 구축, 핵 발전소의 사보타지[18] 및 기술 보급 확대, 핵 공격 전의 준비와 공격 후의 피난처 제공의 상호 협력이 가능하기 때문이다. 핵 테러리즘의 유형으로는 핵무기 공격, 원자력 시설에 대한 공격, 방사능 물질 투하를 통한 재래식 공격 등 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 이 중 특히 현실적 발생 가능성이 높은 유형은 소위 "더러운 폭탄"(dirty bomb)으로 불리는 방사능 물질 투하 공격이 있다.[19]

최근 미국 정부가 영변 우라늄 농축시설 이외에 최소한 다른 한 곳에 농축시설을 갖추고 있다는 의혹을 공식 제기하면서 북한이 실제 어느 정도의 우라늄 농축 기술을 갖추고 있느냐는 데 관심이 모아지고 있다. 한 외교안보전문가는 "북한의 우라늄 농축 기술이 최근 1~2년 새 나온 것이 아닌 것으로 보고 있다"면서 "2002년 10월 우라늄 농축 의혹이 처음 제기된 만큼 그동안 지속적으로 기술 개발이 이뤄졌다면 상당량의 핵무기를 생산할 수 있는 능력을 갖췄을 것으로 판단된다"고 말했다. 실제로 미국 정부의 의혹이 사실이라면 북한은 매년 최소 2~4개의 우라늄 핵무기를 생산할 수 있다는 결론이 나온다. 이 전문가는 "2010년 11월 방북한 시그프리드 헤커 미국 스탠퍼드대 국제안보협력센터 소장에게 북한이 공개한 원심분리기 2000대를 가동한다면 연간 1~2개의 우라늄 핵무기를 생산할 수 있다"면서 "이 같은 생산 능력의 농축시설을 최소 다른 한 곳에 갖고 있다면 매년 4개까지도 핵무기를 만들 수 있다는 산술적 계산이 나온다"고 말했다. 윤덕민 외교안보연구원 안보통일연구부장도 "이란이 현재 5000~9000개의 원심분리기를 갖고 있다고 하는데 북한은 이보다 많을 수 있다"며 "특히 당 창건일 때 확인된 무수단 미사일에 고농축우라늄탄이 탑재될 경우 엄청난 위력을 발휘할 것"이라고 말했다.[20]

따라서 핵 테러가 발생된다면 막대한 사상자와 대량파괴 외에도 상상하지 못할 엄청난 피해와 충격에 휩싸이게 될 것이다. 핵 테러리즘의 피해는 어느 국가나 시민에

---

18) 사보타지(sabotage) : 프랑스어의 사보(sabot : 나막신)에서 나온 말로 중세 유럽 농민들이 영주의 부당한 처사에 항의해 수확물을 사보로 짓밟는 데서 연유했다. 우리나라에서는 흔히 태업(怠業)이라고 번역되는데 실제로는 태업보다 범위가 넓다. 태업은 노동자가 고용주에 대해 형식적으로는 일을 하면서 몰래 작업능률을 저하시키는 것을 말하지만, 사보타지는 쟁의 중에 기계나 원료를 고의적으로 파손하는 행위도 포함된다.

19) 이태윤, 전게서, p. 191.

20) 매일경제신문, "北 매년 핵무기 4개까지 생산?", 2010.12.16.

만 한정되는 것이 아니라 국제 사회로까지 그 피해가 막대할 것이므로 국제적인 핵 테러리즘 대응에 대한 공조체제를 강화해 나가야 할 것이다.

3) 생화학 테러리즘

화생 작용제를 이용한 테러는 일반적인 테러와 달리 복합적으로 자행된다. 미국 무역센터 비행기 충돌 공격과 병행하여 탄저균 테러가 발생하였듯이 재해·재난 사태나 폭파 및 암살 등 국가적 혼란을 틈타 화생 테러가 병행하여 발생할 수 있다. 화생 테러가 발생되면 대량 인명살상과 작전의 장기화로 국가적 공황이 발생하고, 국가간 국경의 폐쇄와 사태 수습을 위해 많은 인원 및 재정이 소요되는 등 정치, 경제, 사회적 혼란이 가중될 것이다. 실례로 미국에서 탄저균 테러 협박 전화로 인한 사태 수습을 하는데 150여명이 동원되었고, 소요된 경비는 50만 달러에 달했다.[21]

또한 생화학 테러리즘은 "벽돌 한 장 깨뜨리지 않고, 또한 피 한 방울 흘리지 않고도 도시 전체를 파괴해 버릴 수 있는"[22] 치명적인 살상력을 가진 생화학 무기가 있다. 이 테러는 1995년 일본 사이비 종교집단인 "옴 진리교"에 의한 동경지하철 사린(sarin)가스 살포사건에서도 위험성과 파급효과가 매우 크다는 것이 입증되었다. 이러한 화학무기는 핵무기나 생물학 무기보다 취득이 훨씬 용이하나, 유독성 화학무기를 제조하기 위해서는 전문화된 장비와 기술적인 전문성이 필요하다. 일부 국가에서는 이러한 무기를 생산·보관하고 있으나, 모든 국가가 최소한의 화학무기를 제조·사용하는 데 필요한 기술적 전문성과 자원을 보유할 수 있다. 그 뿐만 아니라 개인이나 테러집단들도 어느 정도 기초적인 기술능력을 갖고 있으며 화학무기를 만들 수 있다고 한다.

4) 인질 테러리즘

인질테러범들은 정치적 또는 상징적 목적달성을 위하여 특정목표 인물을 납치·유괴하여 감금 및 억류한 후 이들의 생명을 담보로 자신들의 특정요구사항이 관철될 때

---

21) 육군본부, 『화생 테러 위협 및 방호』, 교육참고 9-30, (육군본부, 2002), p. 8.
22) New Scientist Electromagnetic eapon Article, "Weapons of Mass Destruction." http://www.newscientist.com/nl/0701/end.html, 검색일 2009.12.8.

까지 들어줄 것을 주장하는 것을 내용으로 하는 사건이라고 말할 수 있다. 이 때 인질의 숫자는 적어도 그 힘은 국가기관에 대해 압력을 줄 수 있다. 테러범에 대해서도 증오나 동정의 현상이 나타나는데, 이러한 현상은 통신수단의 발달과 미디어의 영향에 따라 테러범의 힘이 극대화될 수 있는 것이다. 바로 이러한 점에서 착안하여 작전에 참여했다가 체포당해 수용되어 있는 동료 테러범의 석방을 위한 방편으로 사용하거나 인질의 몸값, 안전지역으로의 도피를 위한 성명서의 발표 및 요구, 혹은 인질을 볼모로 하여 정치적 혹은 물질적인 양보, 그리고 정치적 선전 등과 같은 목적을 달성하기 위해 사용되는 전술이다. 이들은 직접적으로는 인질을 위협하지만 인질의 생명을 안전하게 보호해주어야 할 의무를 지니고 있는 정부에 대하여 그들의 요구사항을 간접적으로 제시하는 것이다. 인질 납치는 테러분자들에게 가해지는 위험부담이 아주 적으면서 정치적 선전효과는 상대적으로 높아 점점 그 빈도가 급증하는 등 전 세계적으로 인질납치 사건이 테러범들에게 계속 효과적이고 유효한 수단으로 사용되고 있고 지속적으로 유지되는 추세이다.[23] 우리나라의 경우 김선일 피랍 사건과 분당 샘물교회 교인 피랍 사건 등이 인질 테러리즘의 전형적인 예라고 할 수 있다.

5) 사이버 테러리즘

사이버테러를 정의하는 데에 있어서는 크게 세 가지 접근 방식이 있을 수 있다. 첫째는 사이버테러리즘이란 국가나 사회를 불안하게 하거나 압력을 가하기 위하여 컴퓨터 시스템 및 네트워크를 파괴하거나 침해 또는 위협하는 등의 사이버상의 수단을 사용하여 행하는 공격적 행위라고 보는 입장이다. 이는 사이버테러리즘을 '사이버공간상에서 사이버수단을 사용하여 사이버시스템에 행하는 공격행위'라고 본다는 점에서 비교적 협의의 개념이라고 할 수 있다. 둘째, 사이버테러리즘이라 함은 국가나 사회를 불안하게 하거나 압력을 가하기 위하여 사이버 공간을 이용하여 범죄를 행하는 모든 행위라고 보는 입장이다. 이는 '국가나 사회 혹은 범죄의 공간이나 수단 또는 행위객체에 있어서 어느 하나가 사이버세계와 관련되어 있다'면 이를 사이버테러리즘이라고 본다는 점에서 위 개념보다는 다소 광의의 개념이라고 할 수 있

23) 이봉기, "인질테러의 효과적인 대응방안에 관한 연구", (동국대학교 공안행정학 석사학위 논문, 2008), pp. 7~9.

다. 사이버테러리즘이란 국가나 사회뿐만 아니라 개인에 대한 모든 종류의 공격행위를 사이버공간을 이용하여 행하는 것이라고 보는 접근이다. 이는 '그 대상이 국가인가 사회인가 개인인가를 불문하고 사이버공간을 이용하여 공격적 행위'를 행하면 사이버테러라고 보는 것으로서 사이버테러에 대한 접근방식 중에서도 가장 범위를 넓게 잡는 최고 광의의 개념이라고 할 수 있다.[24]

특히 우리 사회에서의 사이버 테러라는 용어가 남용되고 있는 것을 고려해 볼 때, 이러한 개념들 중에서 어떤 것이 사이버테러리즘의 본질인지를 구체적으로 구별하기가 어렵다. 보통 언론에서의 보도를 보면 기업 비밀문서의 정보 및 개인 정보의 해킹이나 명예훼손, 사생활 침해 등의 행위도 쉽게 사이버테러라고 표현한다. 그러나 기업 프로젝트 유출이나 서비스 시스템을 마비시키는 행위 또한 '영업비밀침해' 또는 '인터넷사기'라고 분류하는 것이 더 타당할 것이다. 또한 유명 연예인의 얼굴을 포르노 동영상에 합성시키거나 나쁜 악성 댓글 등으로 인한 명예훼손으로 그들은 소위 '사이버테러를 당했다'라고 호소한다. 그러나 이러한 행위는 정확히 말하자면 '사이버성폭력' 또는 '사이버스토킹' 등의 또 다른 범죄의 한 유형으로 파악하는 것이 정확한 분류일 것이다.

우리나라에서는 정보통신표준화용어[25]로서 사이버테러리즘의 개념을 "컴퓨터 통신망상에 구축되는 가상공간인 사이버 공간을 이용한 폭력행위를 가리키는 용어로, 컴퓨터 통신망을 이용하여 정부 기관이나 민간 기관의 정보 시스템에 침입, 중대한 장애를 발생시키거나 파괴하는 등의 범죄 행위"를 말한다고 한다. 여기에서 사이버 테러를 사이버 공간을 이용한 '폭력' 행위라고 정의했다는 점에서 다소 의문이 있다. '폭력'은 그 대상이 사람이나 물건에 대한 행사이기 때문에, 사이버 공간상에서는 사람이나 물건의 '유형력'이라는 요소가 결여되어 있다는 점에서 맞지가 않다.

또 다른 정의로서, 사이버 테러란 행위자 및 장소, 시간은 사이버 범죄나 다를 바 없으나, 사이버 공간에서 해킹의 대상이 국가의 주요 공공기관을 대상으로 행하면서 정치적 혹은 경제적 목적을 내포하고, 해킹수단이 공격성을 띄며, 그 물질적 피해가 심각한 경우를 의미한다.[26] 사실 사이버테러리즘의 개념을 정의함에 있어서 사이버

24) 한국형사정책연구원, 『사이버테러리즘에 관한 연구』, (한국형사정책연구원[편], 2001), pp. 55~56.
25) 정보통신표준화용어 : 무분별하게 사용되는 정보통신용어의 우리말 표준 제시를 위하여 정보통신부, 문화관광부, 국립기술품질원의 3개 부처가 광범위한 의견 수렴과 전문가의 심의를 거쳐 선정한 용어와, 이후 한국정보통신기술협회(TTA)에서 전문가로 구성된 용어 표준화 심의 위원회의 심의를 거쳐 선정한 용어를 말한다.

범죄의 초국경성을 고려할 때, 국제적인 차원에서 이를 어떻게 파악하고 있는지 살펴보아야 한다. 즉 미국 등 정보화 선진국에서 인터넷과 같은 범세계적 컴퓨터 통신망을 이용한 각종 범죄 단체의 위험성이 현실화되고 있기 때문에 사이버 테러 또는 사이버 테러리즘이 지구촌의 새로운 공동 관심사로 부상하고 있고, 세계 각국에 컴퓨터 통신망이 광범위하게 보급되어 있으므로 이를 이용한 정부기관이나 공공기관, 은행, 기업 등의 중요한 컴퓨터 데이터베이스 등 정보시스템의 교란, 파괴 또는 악용행위가 각종 테러리스트 집단의 목표달성 수단이 될 것으로 관측되고 있다는 점은 국제사회의 공통적인 고민이기 때문이다.[27]

오늘날 거의 모든 테러리스트들과 게릴라 조직들은 아주 특별한 경우를 제외하고는 통제받지 않는 웹을 사용한다. 그들은 역동적 정보 기반인 인터넷을 다양한 용도로 쓰고 있는데, 예컨대 폭력적인 jihad의 이데올로기와 조직원의 신규모집, 조직을 정치화하고 과격하게 만드는 과정, 그리고 새로운 테러리스트들과 극단주의자들의 조직을 동원하는 주된 수단 등으로 사용하게 되었다. 즉, 테러조직과 극단주의자들은 인터넷을 통해 조직원들에게 심리전 교육을 할 뿐만 아니라 적에게도 심리전을 강요하여 그것을 일반적인 대중들에게 유포하도록 하였다.[28]

결국 사이버 테러범에게는 거리가 의미가 없으며 지구상 어느 곳에서도 인터넷이나 정보통신망이 연결된 곳이면 개발한 프로그램을 이용하여 손쉽게 막대한 피해를 유발시킨다. 정보통신기술이 발달하면서 세계 도처에 우리생활의 모든 방면에 인터넷을 도입 활용하고 있으며, 전기·전화·철도·항공관제 등 국가의 기간산업시설 대부분과 군사적 첨단장비의 운용 등 사이버 테러의 위험성은 더욱 증가되고 있다.

3. 테러리즘의 역사적 사상적 배경

테러리즘을 합리화시키는 정치사상으로는 마르크스·레닌주의를 비롯하여 무정부주의(Anarchism), 허무주의(Nihilism), 스탈린주의, 트로츠키주의, 나치즘(Nazism), 파시즘(Fascism) 등 많은 정치사상과 이론들이 포함되며 테러를 주창하는 이데올로기

---

26) 조성권, "21세기 새로운 테러리즘과 우리나라의 대응방안", 『9·11 테러 이후 국제 안보환경의 변화와 우리의 대응』, (인하대학교 국제관계연구소 제 48차 학술회의 발표논문, 2001), p. 19.
27) 한국형사정책연구원, 전게서, pp. 59~60.
28) 김응수, "테러리스트의 인터넷 활용성 증대와 대응 과제", 『한국위기관리논집』 제6권 제2호, (위기관리 이론과 실천, 2010), p. 78.

들과 테러집단들이 구체적으로 내세우는 정치이념들은 매우 다양하다.[29] 그 역사적 사상적 배경이론들은 사회적 갈등 이론에 바탕을 두고 있는데 그 이론들로는 다음과 같다.

1) 프란츠 파농(Frantz Fanon)의 폭력이론

프란츠 파농은 테러리즘과 폭력주의를 이론 및 사상적으로 체계화하여 현재의 국제 테러리즘에 큰 영향력을 행사했다. 파농은 신식민지주의와 인간편견에 대응하는 비법은 폭력의 사용이며, 폭력은 식민통치로부터 해방되는 방법일 뿐만 아니라 민중의 열등의식과 절망, 나태를 해소시킬 수 있으며 두려움을 제거하고 자존심을 되찾을 수 있는 정화의 수단도 된다고 주장하였다. 그는 "탈식민화는 항상 폭력적 현상이다. 탈식민화는 새로운 인간을 창조하는 작업이며 식민화되었던 '사물'이 자신을 해방시켜가는 과정에서 진정한 인간이 되는 것이다." 라고 역설했으며 식민자들의 특수한 이익을 상대로 보편적 이익을 위해 사용되는 테러는 필연적이요 또한 의무적인 것이 될 수도 있다고 주장하였다. 그의 폭력주의는 살인함으로써 거듭나며 폭력은 억압된 자들이 사회적, 도덕적 새 생명을 얻는 방편이며 오직 조직되고 교육된 폭력만이 대중에게 사회의 진실을 이해하게 해 주며 개인의 차원에서 억압받은 자들을 열등의식, 절망감, 무력감에서 해방시켜 준다는 것이다. 그는 자본주의건 공산주의건 간에 선진국들은 제3세계를 착취하고 노예를 만듦으로써 부유해졌으므로 이제는 선진국이 제3세계에 대하여 부의 재분배를 그 대가로 지불해야 하며 이를 실행하지 않을 경우 폭력투쟁의 권리를 가진다는 이론을 체계화하였다.[30] 결국 그의 이론을 지지하는 일부 학생들과 노동자들은 폭력에 대한 합리성과 정당성에 힘을 얻고 국제 테러리즘에 대해 긍정적으로 동의하거나 실제로 가담하기도 하였다.

2) 마리겔라(Carlos Marigella)와 도시테러리즘 이론

현대적 테러리즘의 영감이 알제리혁명의 경험을 토대로 한 프란츠 파농에서 비롯되었다면 국제 테러리즘의 현대적 전술은 마리겔라로부터 완성되었다고 할 수 있다.

29) 이태윤, 『현대 테러리즘과 국제정치』, (한국학술정보(주), 2010), p. 106.
30) 이태윤, 상게서, p. 107.

마리겔라는 현대사회의 특징으로 보아 현대적인 테러리즘과 게릴라는 처음부터 대도시에서 작전이 되어야 성공확률이 높다는 이론을 전개하였다. 왜냐하면 1960년대에 들어오면서 국제 테러리즘은 첨단기술과 고도의 과학기술로 인하여 테러의 성격이 '도시성'을 갖게 되었고 또한 도시화의 영향으로 정부를 반대하거나 이를 지지하는 반정부 분자들이 압도적으로 도시에 밀집하여 거주하기 때문이다.

3) 뉴레프트(New Left) 운동

뉴레프트(New Left)란 용어는 1952년 창간 월간지인 '뉴레프트 리뷰'(New Left Review)를 중심으로 한 자유 성향의 마르크스주의 그룹에 의해 창출되었으며, 이후 이 용어는 1960년대 서방 선진국의 학생운동과 언론에 의해 애용, 확산되었다. 다시 말해서 국제 테러리즘의 현대적 활용을 주창한 학자인 마르쿠제(Herbert Marcuse)의 영향을 받은 선진국의 젊은 테러리스트들과 테러집단들은 뉴레프트 운동으로부터 발아되어 가속화되었다. 마르쿠제는 20세기 중엽의 선진국, 특히 미국사회에 비대한 억압적 특성을 철학적, 심리학적으로 분석하여 선진국의 사회구조는 물론, 인간의 목표와 태도에 혁명적 변화가 필요하다고 역설하였다. 또한 그는 서방세계의 엘리트들이 고의적으로 낭비와 소비를 촉진시켜 과다 수요를 창출시킴으로써 결과적으로 국가 간은 물론 개인 간의 빈부격차를 심화시켜 놓았다고 주장한다. 이러한 그의 주장은 급진적인 그룹들과 학생들에게 큰 호응을 받았으며 중상류층에 속한 일부 젊은이들은 자신들이 옳지 못한 방법으로 혜택을 받았다는 사실에 죄의식을 느끼게 되었다. 따라서 젊은이들의 사명은 힘없이 버려진 사회하층으로 하여금 혁명에 가담하도록 유도하는 동시에 기존세력에 저항하여 합법적 투쟁을 하여야 하며, 이것이 실패하면 불법적 방법을 동원하여 혁명을 달성해야 한다고 주장하였다.[31]

4) 아나키즘(Anarchism) 운동

아나키즘은 모든 정치적인 조직·권력 따위를 부정하는 것을 골자로 하는 이데올로기 또는 이를 전파하고 실현하려는 운동으로 무정부주의(無政府主義)라고도 불리

31) 이태윤, 전게서, pp. 110~112.

지만, 대부분의 아나키스트들은 아나키즘의 본질을 왜곡할 수 있다며 이런 표현을 사용하기 꺼려한다. 모든 무정부주의자가 폭력을 옹호했던 것은 아니기 때문이다.

특히 폭력을 옹호하는 테러리스트 및 무정부주의자들은 그들의 목적을 추구하기 위한 유일한 방법은 현 사회를 물리적으로 파괴시키는 것이라고 주창하며 테러와 암살의 확산을 충동질하고 있다. 현대에 와서 아나키즘은 이념으로서보다는 현대사회의 반항적 분위기를 설명할 수 있는 이론으로 활용되는 경향이 증가하는 듯하다. 개방사회에서의 테러리스트들은 자신들이 무정부주의자로 자처하는 경우가 많으나 그들의 테러음모, 테러활동을 통한 극도의 응집된 능률과 조직, 위계질서에 기초한 조직 등으로 미루어 볼 때 무정부주의자로 보이지는 않는다.

제 2 절 21세기 뉴테러리즘의 출현과 발생원인

1. 뉴테러리즘의 특징

뉴테러리즘이란 현대적 테러리즘, 즉 현대적 테러리즘의 현상을 의미하는 것으로서 뉴테러리즘에 대해서는 정의가 필요한 것이 아니라 그 현상에 대한 특징을 이해할 필요가 있다. 뉴테러리즘은 다음과 같은 특징을 가지고 있는 것으로 정리되고 있다.[32]

1) 공격주체의 불분명과 공격대상의 무차별화

과거의 테러는 식민지 세력의 잔재를 청산하거나 자본주의체제를 타도한다거나 하는 뚜렷한 목표를 가지고 있었으며, 예컨대 PLO(Palestien Liberation Organization, 팔레스타인 해방기구), IRA(Irish Republican Army, 아일랜드 공화국군; 북아일랜드의 가톨릭계 과격파 무장조직) 등과 같이 이들은 테러를 자행한 뒤 통상 성명서 등을 통하여 자신의 얼굴을 알리면서 요구조건을 떳떳이 밝혔으나, 뉴테러리즘에서는 극단주의자들이 서방에 대한 반감, 특히 미국에 대한 적대감이나 거대한 사탄의 문

32) 대테러정책 연구논총, 제6호, (국가정보원 테러정보통합센터, 2009), pp. 6~10. (http://www.tiic.go.kr)

화와 지역 패권에 대한 반대 등 추상적인 이유를 내세워 테러를 감행하는데, 테러집단 자신과 비호세력을 보호하고 공포효과를 극대화하기 위하여 요구조건 제시도 없고, 정체도 밝히지 않은 소위 '얼굴이 없는 테러'를 자행하여, 색출·근절이 곤란한 경우가 많다. 또한 과거의 테러리즘의 주된 공격 목표가 적대세력의 수뇌 또는 핵심세력인 반면에 뉴테러리즘은 공격 대상도 불분명하여 최근에는 공격이 수월한 민간시설을 공격하는 사례가 증가하고 있다.

2) 피해수준의 대형화

과거의 테러는 요인암살, 항공기·인질납치, 중요시설 점거 등 상징성을 띤 대상을 공격함으로써 자신들의 대의명분을 선전하고 공포심을 유발하는 수법을 선택하여 많은 희생자를 내기보다는 극단적 수단을 동원한 의사소통 행위의 측면이 강하였으나, 뉴테러리즘은 전쟁의 한 형태와 같이 자행되며, 전쟁에서는 적의 궤멸이 주된 목적이므로 인명살상으로 상대방에게 최대한 타격을 가하려고 기도하며 피해가 상상을 초월한다. 또한 종전의 테러는 협상팀, 특공대 투입 등에 의해 대부분 현장처리가 가능하였으나, 뉴테러리즘에서는 사건이 국가적 재난으로 인식될 만큼 대형화됨에 따라 최고통치자의 결심을 받아야 할 경우가 많아져서 정치적 부담이 증대되고 있다.

3) 테러조직의 정밀망화

과거의 전통적인 테러조직은 카리스마적인 지도자가 지배하는 수직형 체제로서 정점의 지도부를 제거하면 테러조직을 무력화할 수 있었지만 뉴테러리즘은 상대가 단일화된 조직이 아니라 여러 국가지역에 걸쳐 그물망조직으로 연결된 이념 결사체로서 인터넷 비밀사이트, 전자메일, 채팅룸 및 첨단 이동 통신 등을 연락수단으로 활용하며, 중심이 다원화되어 있어 하나의 중심을 제거해도 다른 중심이 그 역할을 대신하므로 조직의 무력화가 어려운 특징이 있어 정보화시대의 망전쟁(Netwar)으로 불린다. 예컨대 오사마 빈라덴 조직은 세계 34개국에 세포조직을 보유하여, 빈라덴을 제거하여도 조직 무력화는 어려울 것으로 판단되었다.

4) 테러의 긴박성

미국 9.11테러의 경우 수년에 걸쳐 항공기 조종술을 습득하도록 하는 등 치밀한 준비과정을 거쳤으나, 정작 테러시간은 초대형 여객기를 납치하여 빌딩에 자살충돌을 하기 까지 40～50분 만에 상황이 종료하였다. 대처시간이 절대 부족함에 따라 더욱 신속하고 효율적인 대테러대응체제의 확립이 필요하다.

5) 테러 수단의 다양화와 대량 살상무기의 사용

몸 또는 차량에 폭발물을 지니고 원하는 지점에서 자폭하는 형태로 수행하는데, 주로 이슬람원리주의자들에 의해 자행되고 있는 이러한 자살테러는 사전예방이 어려워 대부분의 국가에서 주요한 경계대상이 되고 있다. 또한 과거 생화학무기의 사용은 1·2차 세계대전, 걸프전 등 주로 전쟁이나 대규모 분쟁에서 사용되었는데, 1995년 일본 옴진리교의 동경지하철 독가스 살포사건을 시작으로 최근에는 테러에서 세균무기를 사용하여 인명피해가 극대화되고 있다. 사이버테러리즘 또한 대규모 스팸메일을 보내어 정부 서버를 마비시키거나 자료를 손상시킴으로써 정부나 단체에 결정적 타격을 줄 수 있다.

6) 언론매체의 발달로 인한 발생지역의 세계화와 공포 확산 용이

현재 국제 테러리즘은 지역적인 무작위성을 가지고 있어 현재는 세계 곳곳에서 테러리즘이 발생할 가능성을 내포하고 있고, 특히 TV에서 테러사건 현장의 생생한 동영상 화면을 방영하여 절실한 공포감을 유발하기도 한다.

2. 뉴테러리즘의 발생원인

테러리즘은 매우 복합적이고 다양한 요인에 의해 발생되는데, 그 시대의 정치적, 사회적, 문화적 변화와 그 맥락을 같이 하고 있다. 뉴테러리즘의 발생원인을 정리하면 다음과 같다.

1) 국제정치적 원인

세계화·국제화에 맞물려 각국은 인종 및 종족, 종교, 자원, 국경문제 등 복잡한 국제정치의 정세 속에서 상상을 초월하는 새로운 양상의 테러리즘으로 변화가 일어났다.

즉 냉전 종식 이후 지구촌은 급격한 세계화(globalization)의 흐름 속에 폭력 현상은 줄었지만 정체성에 근거한(identity based) 분쟁의 가능성은 더욱 높아지고 있다. 특히 세계화 과정에서 표출된 종족이나 국가 또는 지역 등 각종 갈등으로 인해 다양한 모습의 테러리즘이 지구상 어디에서나 전개될 가능성은 항상 내재되어 있다.[33]

따라서 국제정치적 관점에서 뉴테러리즘이 발생하게 된 원인을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 주권국가간의 인식의 차이를 들 수 있다. 국제정치에서 기본적인 행위의 주체가 주권 국가이고, 이 주권 국가는 자국의 이익을 합리적으로 추구하며., 국가 이익은 힘(power)으로 표현되는 것이 국제 정치를 보는 현실주의자들의 시각이라 볼 수 있다. 즉 주권 국가는 타국과 발생하는 이해관계를 해결할 때 가능한 수단과 방법을 가리지 않고 현실주의적으로 국가 이익을 추구하는 것이 국제 사회의 공통된 속성 이라 볼 수 있다. 따라서 일부 주권 국가들에 의해 정당한 수단으로서 테러리즘의 수용이 이루어지는 것은 테러리즘의 발생 원인이 제3세계의 탈식민지화 과정에서 폭력 사용에 기인한다고 하는 주장과 일치하는 것이며, 이는 테러리즘이란 폭력 사용 양태에 대한 주권 국가 간의 인식의 차이에 그 뿌리를 두고 있다.

국가 간 인식의 차이는 테러리즘이란 폭력 사용 현상에 대한 시각에서 "한 사람의 테러리스트, 다른 한편에서는 자유의 전사(one man's terrorist, one man's freedom fighter)"가 되고 있는 현실을 의미한다. 이같이 동일한 현상에 대한 비대칭적이고 이중적인 사고의 존재는 일부 주권 국가로 하여금 테러리즘을 정치 목적 달성을 위한 합리적 도구로 간주하고 사용하는 사태를 가져왔다.

결국 주권국가 사이에 존재하는 테러리즘이란 이를 억제하는 데 요구되는 의견 통일에 불일치를 야기해 국제적인 차원의 완벽한 폭력 근절을 불가능하게 하고 있으며, 이는 주권 국가 중심의 국제정치 체제가 배태된 테러리즘 발생의 근원이라 볼

33) 김응수, "탈냉전 이후 초국가적 테러리즘의 확산과 군사적 대응", 『국가위기관리학회보』, 제1권 제1호, (국가위기관리학회, 2009), p. 149.

수 있다. 그러나 무엇보다도 테러리즘이 국가정책 도구로 수용되어 발생이 증가하게 된 원인은 세계적인 전략 선택의 경향과 연계되고 있다는 사실일 것이다.

둘째, 대리전적 성격을 띤다. 정치 현실주의에 의거한 강대국의 행동 패턴 결정은 타국에 대한 자국의 이익 추구 차원의 군사개입 형태로 표출되고 있는데, 현재 미국의 경우 저강도 분쟁(low intensive conflict)에 대한 강조 추세에 이러한 경향이 잘 나타나고 있다.

테러리즘의 대리전적 수용은 국가 정책 추구의 합리적 수단으로 저강도 수준의 분쟁의 유용성을 높이고 있으며, 이러한 변화에 대해 미국 랜드(RAND)연구소의 브라이언 젠킨스(Brian M. Jenkins)는 "정부가 테러리스트의 업적을 인정할 것이고, 그들 또한 자신들의 전략을 다른 국가와의 대리전의 수단으로 사용한다. 현대의 전통적인 전쟁의 대체 방안은 군사적 경쟁을 약화시키고, 군사적 승리가 전통적인 의미를 상실하는 저강도 수준의 장기전이다. 비록 전통적인 기존의 군사기관에 의해 합법적인 전쟁 형태로서는 거부되었지만, 테러리즘은 미래에 인정될 전쟁의 한 형태가 될 수 있다. 정부는 자신들의 적을 공격하기 위해 현존하는 테러리스트 단체를 고용하거나, 자신들을 위한 테러리스트들을 만들어 낼 수 있다"고 지적한다.

이와 같은 상황 조건은 정치 목적 달성의 수단으로서 국가 간 상호 직접대결의 회피가 가능한 테러리즘의 대리전적 수용을 야기했다. 이러한 경향의 증가는 국제적 기준에 따르면 테러 활동에 대한 정치·군사적 지원은 지원 행위가 은밀하고 간접적으로 이루어지고 있어 개전(開戰)의 정당한 이유가 되지 못하기 때문에, 이 전략은 재래식 전쟁에 비해 인력·장비·재정 지출면에서 사용자에게 비용이 아주 저렴하다는 이유에서 비롯된다. 따라서 국제사회에서 기존 질서의 변화를 원하는 국가는 환경조건에 적용 가능한 저강도 수준의 폭력을 사용하는 분쟁 형태의 수용을 필연적으로 받아들여야만 하게 되었다.

셋째, 약소국가가 저항 할 수밖에 없는 환경이 있다.

강대국의 지배 논리 하에서 약소국가는 자신의 의사에 반해 정치적 해결이 진행될 때 이에 대해 공식적이고 직접적인 군사력으로써 대항할 수 없기 때문에 비공식적이고 간접적인 폭력에 의해서 대항할 수밖에 없는 환경이 존재한다는 점이다. 따라서 대부분의 약소국가를 형성하고 있는 제3세계 국가들이 강대국에 의해 유지되고 있는 기존 질서를 파괴하거나 영향을 줄 수 있는 방법은 저강도 폭력 사용 양태인

비정규적인 테러리즘이며, 이런 현상의 대표적인 본보기가 준(準)국가적 단체로서 인정되고 있는 팔레스타인 해방기구의 테러리즘 사용이고, 이들에 대한 중동 산유국의 정치·경제적 지원 현상인 것이다.

넷째, 게릴라전으로 인한 정권 탈취가 국제 테러리즘 발생의 한 원인으로 작용하고 있다.

제 2차 세계대전을 기점으로 형성된 탈식민지화 과정의 독립 투쟁은 제국주의 세력인 서국 열강에 대한 토착 민족세력의 유일한 투쟁수단으로 테러리즘이란 폭력사용을 수용했고, 이 결과 독립쟁취에 성공한 저항세력의 지도자가 적대국가의 승인을 받은 주권국가의 지도자로서 변신하게 되었다는 점이다. 이와 같은 정치목적 달성의 도구로서 테러리즘 활용의 역사적 선례는 오늘날의 국가 간 테러리즘의 수평적 사용을 증가시키고 있고, 오늘날 국제 테러리즘의 발생에 고무적인 영향을 미치고 있다.[34]

2) 사회·심리적 요인

(1) 상대적 박탈감 이론

테드 거(Ted R. Gurr) 박사는 사회·심리적 측면에서의 비합법적 폭력의 원인 즉, 테러리즘의 발생원인을 "상대적 박탈감 이론(Relative Deprivation Theory)"으로 체계화하였다. 좌절-공격 이론(Frustration-Aggression Theory)으로도 지칭되는 상대적 박탈감 이론은 개인 또는 집단 사이에서 발생되는 기대와 실익간의 괴리 또는 가치 기대와 가치 능력간의 차이가 테러리즘을 유발한다고 설명한다. 아울러 상대적 박탈감을 야기시키는 박탈감의 전형적인 유형으로 열망적 박탈감(Aspirational Deprivation), 점감적 박탈감(Decremental Deprivation), 점진적 박탈감(Progressive Deprivation) 등을 제시하였다. 이 이론은 다음과 같은 이론적 결론을 도출한다. 만약 사회적 욕구 형성도가 사회적 욕구 만족도를 훨씬 초과할 경우 여기에는 결과적으로 사회·심리적 좌절감이 형성되고, 이것은 곧 폭력적 사태로 발전될 가능성이 있다는 것이다. 그의 이론은 세계사의 흐름에서 소외되어 왔고, 국내적으로도 지배계급의 피동적 객체였던 제3세계 민중은 정치적 독립이 달성되고 근대화되는 과정에

34) 이창용, 전게서, pp. 145~150.

서 야기되는 박탈감의 돌파구를 폭력에서 찾게 되며, 이러한 움직임이 결국 테러리즘으로 발전하게 된다고 주장한다.[35]

따라서 제3세계 국가들은 1960년경을 기점으로 해서 서구 제국의 식민지 지배 상태에서 독립함으로써 그들의 공식적인 지배에서 벗어난 듯 보였다. 그러나 이른바 식민주의가 상존하며, 대부분 제3세계 국가들의 경제적·사회적 불평등에 대한 불만이 테러리즘의 원인으로 작용했고, 무엇보다도 남북문제가 심화됨에 따라 테러리즘이 가난으로 고통 받고 있는 국가의 문제 해결을 위한 정당한 수단이라는 시각이 강화되었다는 점이 테러리즘 발생의 큰 원인 중에 하나라고 볼 수 있다.[36]

(2) 동일시 이론

동일시란 특정인이 다른 사람의 행위에 영향을 미치는 영향력을 설명하는데 사용되는 사회심리학적 용어로서, "동일시 이론"을 주장하는 학자들은 일단의 개인 또는 집단이 테러리즘을 선택하는 행위는 심리적 측면에서 설명이 가능한 현상이라고 보고 있다. 동일시는 두 가지의 다른 현상으로부터 발생된다고 볼 수 있다. 하나는 다른 개인이나 단체와 같이 존재하거나 똑같이 되려는 희망이며, 다른 하나는 좋든 싫든지 간에 자신과 동일시 대상간에 존재하는 유사성을 인정하려는 것이다.

동일시의 적응은 일반적으로 인질이 자신을 인질로 잡은 자에게 연민을 느끼는 것과 같은 '공격자와의 동일시'에 한정되어져 왔다. 그러나 테러리즘은 통상 다른 동일시 현상을 바탕으로 발생된다고 볼 수 있다. 대중 매체 등을 통해 인질극을 접하는 많은 수의 일반대중은 희생자와 자신의 운명을 동일시하며, 감정이입(感情移入)에 의해서 희생자의 고통을 공감하게 된다. 이러한 과정이 테러리즘 발생의 원인이 되며 테러리스트들이 바라는 것이라고 볼 수 있다. 물론 모든 대중이 자동적으로 희생자에 대한 연민을 가지는 것은 아니다. 대중의 일부는 테러리스들이 자신들을 위해서 강력한 힘을 보여주고 있다고 간주하고 테러리트와 자신을 동일시하며, 특히 희생자가 죄가 있는 것으로 비칠 때에는 희생자의 굴욕과 고통으로부터 쾌락을 얻기도 하는 것이다.

동일시의 방법이 희생자에 의하든 가해자에 의하든 간에 동일시에서 야기되는 태

---

35) 김제무, "북한의 테러리즘 위협 및 대응방안에 관한 연구", (한남대학교 행정학 석사학위 논문, 2004), p. 8.
36) 이창용, 전게서, p. 152.

도적 결과는 연민이나 학대를 가져온다고 볼 수 있다. 또한 이런 연민과 학대의 양극화 현상은 대중 사이에서 나타나게 되며, 이 양극화는 희생자와 가해자에 대한 동일시 현상이 강하느냐, 약하느냐에 따라 발생한다. 사람의 감정적 반응이 얼마나 이러한 양극화된 행위에 강하게 나타나느냐는 사건과 개인 및 상황사이의 심리적, 공간적 거리 그리고 다른 요인들에 의해서 결정되어 진다.[37]

3) 경제적 요인

(1) 저렴한 비용

수단적 속성을 가진 테러리즘이 여러 주권 국가에 의해 정치적 도구로서 선택되고 있는 매혹적인 이유는 과학기술의 발달에 따라 엄청난 비용이 드는 재래식 전쟁에 비해 비용이 저렴하다는 점이며, 테러리즘은 핵전이나 재래식전에 비해 결점이 적다는 이점을 가지고 있다. 즉 제한된 투자에 의해 적대국으로 하여금 상당한 지원을 투입하지 않을 수 없도록 강요할 수 있으며, 국제 테러 단체를 지원하는 국가는 지원에 대한 책임을 용이하게 회피할 수 있다는 점이다

(2) 경제적 불평등의 심화

20세기 후반에는 사회주의 체제가 붕괴되어 국제 질서가 정치적으로 재편되었을 뿐만 아니라, 경제적 질서도 변화하였다. 국제 사회가 경제적 우선주의로 변화되면서 각국에서는 경제가 가장 큰 문제로 부각되고 있다.

세계화는 전 지구적으로 균일하게 관철되는 과정이라기보다 오히려 지역적으로 편중되어 진행되는 현상으로 나타나고 있으므로 국민 경제의 위계화를 필연적으로 동반할 수밖에 없다. 생산, 무역, 직접 투자 등은 경제적·기술적 능력이 있는 특정 지역이나 국가들에 집중되며, 이 흐름에서 도외시된 국가들의 빈곤은 근대화 노력에도 불구하고 보다 심화되었다.[38]

즉 자국의 경제 사정이 궁핍하면 해당 정부는 국민으로부터 불신을 받을 수 있다. 이렇게 되면 정부는 윤리적인 정책보다는 감성적인 정책을 추구하게 되고, 감성적인 정책은 도덕적인 것보다 비도덕적인 것으로 전환하게 되어 정책의 속적속결을 양산

37) 김제무, 전게논문, pp. 9~10.
38) 김응수, 전게논문, p. 152.

하게 된다. 이러한 경향은 테러리즘으로 흐를 가능성도 있다. 많은 테러리스트들은 자기 회사의 발전을 위해 상대방 회사 혹은 상대국의 유명 인사를 납치하거나 살해한다. 그러므로 대부분 비도덕적으로 운영되고 있는 회사나 국가들은 표면적으로는 테러리스트를 비호하거나 양성하지 않더라도 폭력조직을 관리하는 범법 행위를 하고 있는 상태이다.[39]

4) 문화·기술적 요인

(1) 민족 및 종교적 갈등

강력한 민족주의의 출현은 종족 폭발(ethricity explosion)에도 테러리즘의 원인이 있다고 볼 수 있다. 주로 종교적이며 종족적인 민족간의 갈등에서 생기는 폭력 발생을 말하는 것으로, 이러한 유형의 폭력과 테러리즘은 이미 1960년대부터 확대되기 시작해 오늘에 이르기까지 폭력으로 나타나고 있으며, 이는 인종, 종교 및 지역 집단들 간의 동질 의식과 단결 의식이 강화되고, 이에 따른 기대의 불균형 및 이해관계를 해결하는 가장 손쉽고 극적인 방법이 폭력 사용이란 인식과 연결되어 있다. 이러한 폭력의 사용은 주로 종족을 달리하는 문명권 간의 문제였으며, 그 대표적인 것은 동남아시아의 회교 문제, 말레이시아, 필리핀, 태국, 인도네시아 등지의 문제이다. 또 다른 예는 아프리카의 흑백 갈등에서 발생되고 있는 문제, 팔레스타인 문제도 여기에 그 근원을 두고 있으며, 개혁과 개방의 결과로 해체된 구소련의 대체국인 독립국가연합 내의 국가들에서 일어나고 있는 독립 시위나 민족 간의 충돌도 그 맥을 같이하고 있다고 하겠다.[40]

특히 이슬람 근본주의는 종교의 정치화 현상이 두드러진다. 아랍지역에서 이슬람 근본주의가 성공한 요인으로는 이 지역의 심각한 경제적 문제와 더불어 정권들의 통치상 무능, 낮은 교육수준 등을 들 수 있다. 그리고 이 지역의 급속한 인구 증가와 이농현상(離農現狀)의 동시적 진행은 청년 계층의 실업률 증가와 미래 지향적 삶의 전망을 가질 수 없게 하였다. 따라서 이 지역 도시들이 바로 이슬람 근본주의의 사회적 토양이며, 테러리스트들을 충원해 주는 정치적 공급원이라는 것은 이미 잘 알려진 사실이다.[41]

---

39) 이창용, 전게서, pp. 154~155.
40) 상게서, p. 158.

헌팅턴은 비서구권에서의 민주주의와 근대화 확산은 보편적인 세계질서 구축이 아닌 문명 간 충돌이라는 역작용을 초래했고, 비서구권에서의 민주주의 확산은 민족주의 및 극단주의 세력의 집권을 통해 국제적 분쟁발생 가능성을 증대시키고, 또한 경제·사회적 근대화는 전통 사회의 기반을 붕괴시킴으로써 수구 세력의 반발을 초래하고 있다고 보고 있다. 특히 그는 이슬람 문명의 공격성 성향을 감안할 경우 향후 미국이 직면할 최대 위협은 이슬람 문명 간의 대립이며, 이런 점에서 "서구의 적은 이슬람이 아닌 이슬람 근본주의 세력" 이라는 부시 대통령의 견해에 반대하고, 이라크에 대한 군사 행동시 서구와 이슬람 간의 대립이 더욱 명확하게 될 것으로 전망했으며, 실제 미국의 이라크 침공 이후 이슬람 테러 집단에 의한 테러는 계속 자행되고 있다.

뿐만 아니라 종교 내에서의 테러는 새로운 종교를 강요하는 것이 아니라 기존의 종교 현상을 쇄신하는 데 그 목적을 둔 것으로서, 이란혁명 이후 회교 근본주의자들에 의해 수행되는 테러리즘에서 그 원형을 찾을 수 있다. 다른 종교에 대한 테러리즘은 자신의 종교를 비판하는 상대를 대상으로 테러를 가하는 것으로서 종교적 갈등이 진행되는 과정에서 일어난다.[42]

또한 지구화가 진행되고 사회 간의 상호연결망이 강화되면서, 이슬람인들은 자신들의 믿음을 버리고 융화되든지, 자신의 영적 순수함을 유지하고 세속적 압박에 대하여 싸울지를 선택하게 되었다. 종교적 테러리즘은 자신을 희생할 뿐만 아니라 테러로 인한 다수 민간인 사망에 대하여 죄책감을 갖지 않는다. 따라서 종교는 테러리스트의 동기를 설명하는 데 중요한 설명 요인이지만, 테러의 최종 목적은 세속적 국가의 장악과 이슬람 국가로의 개조이다.[43]

(2) 과학기술의 발달

기술은 전통적인 국가의 중심적인 현실관에 도전하는 방식으로 우리의 상황처리 능력에 크게 기여해 왔지만 테러범 위협의 전개에 있어서도 큰 영향을 미치고 있다. 다양한 기술적 효과로 테러범들의 도구(수단)는 저렴해지는 반면 파괴력은 더욱 높아지고 있으므로 이용 가능성이 더욱 확대되고 있다. 결국, 현대 테러리즘의 가장

41) 김응수, 전게논문, p. 151.
42) 이창용, 전게서, pp. 157~160.
43) 존 베일리스·스티브 스미스, 하영선 외 역,『세계정치론』, (서울: 을유문화사, 2007), p. 503.

치명적인 위협은 '유동성(fluidity)'에 있다고 하겠다. 고정된 국경이나 재래식 군사력 등에 부담 없는 테러 조직은 상대방의 대응 방식을 보면서 이를 능가하는 또 다른 방법의 공격을 준비한다.[44]

이처럼 과학기술 발달의 결과가 제공해주고 있는 테러리즘 발생의 촉매적 요인은 접근 가능한 다양한 구식 무기가 산재해 있다는 점, 그리고 무기체계의 정밀화, 소형화, 고성능화 및 제조 기술의 증대로 소형 무기 사용을 통한 테러리즘의 효과성을 높여 주고 있다는 사실에 있다.

무기체계의 고도 정밀화는 테러리스트에게 테러리즘 행위에 대한 안정성을 향상시켜 주고 있다. 즉 테러 목표에 대한 접근, 시행, 탈출 과정에서 테러리스트에게 생존 가능성을 높여 주었으며, 파괴력의 향상은 테러리즘을 더욱 합리적인 도구로서 선택하게 만드는 요인으로 지속적인 작용을 하고 있다. 특히 과학기술을 바탕으로 한 제조 기술의 증대는 화학작용제를 생산, 사용했다는 점에서 테러리즘에 대한 공포를 새로운 차원에서 확산했다고 하겠다.

(3) 매스컴의 발달

테러리스트와 그 밖의 극단주의자들에게 정보는 전쟁의 무기로 활용될 수 있고, 무기로서의 미디어는 중요한 개념이 된다. 상징주의가 대부분 테러리스트 사건의 중심에 있기 때문에 미디어는 분명히 테러리스트에게 병기고의 잠재적인 무기로 간주된다. 테러리스트가 성공적(폭력적)으로 중요한 상징들을 조작할 때, 비교적 약한 투쟁도 정부와 사회에 영향을 미칠 수 있다.[45]

따라서 매스컴이 현대문명에서 아주 중요한 순기능도 있으나, 무엇보다도 매스컴의 역기능이 테러리스트들의 무기로 사용될 수 있다는 위험 또한 간과할 수 없는 사실이다.

매스컴의 발달은 발생한 테러리즘 행위가 테러리스트가 의도한대로 일반대중에게 신속하고 정확하며 생생하게 전달이 가능하도록 함으로써 테러리즘 발생 지역에 관계없이 테러리스트가 의도한 목적의 전파가 가능해졌다. 이에 따라 테러리즘 행위에 대한 의사 전달을 잠재적 테러리스트에게 재공해 주고 있으며, 테러리스트 상호간의

---

44) 김응수, "탈냉전 이후 테러리즘의 초국가성 확산과 대응전략", 『軍史』 제73호, (국방부 군사편찬연구소, 2009.12), p. 187.

45) Gus Martin, 김계동 외 역, 『테러리즘 - 개념과 쟁점』, (서울: 명인문화사), 2008, p. 241.

정보, 기술, 무기, 훈련 등의 협력 강화를 가능케 함으로써 국제 테러리스트 조직간에 정치·사상적 친화력의 강화를 통해 테러리즘이 더욱 용이하게 실행되고, 실행 후 신속히 도피할 수 있는 환경을 제공해 주고 있다는 사실이다. 특히 통신 수단의 고도화에 따른 발달된 대중전달 매체는 테러리스트의 의사 전달과 발생된 사건에 대한 신속 정확한 보도라는 속성 속에서 “테러분자들의 가장 좋은 친구”가 되고 있다. 이와 같이 테러리즘과 대중 전달매체는 상호 상징적인 관계를 가지고 있으며, 이는 “테러리즘은 TV가 없으면 존재 이유를 상실하며, 테러리즘이 없으면 TV는 가장 극적이고 인기가 있는 대상을 상실한다”라는 표현을 통해 알 수 있다.[46]

46) 이창용, 전게서, pp. 164~165.

제 3 장 각국의 테러대응체제

제 1 절 선진국의 테러방지 체제와 정책

1. 미국의 테러방지 체제

1) 9·11 이전(1993～2000년)

미국은 1960년대 이후 가장 빈번하게 테러리스트의 공격목표가 되어 왔으며, 1990년대에 이르러서도 그 양상에는 변함이 없다. 1992년부터 1995년까지 4년 동안에 전 세계적으로 발생한 총 테러리즘 건수 1,552건 가운데 25.45%인 395건이 미국을 목표로 자행되었다. 뿐만 아니라 1988년부터 1995년까지 테러리즘으로 사망한 미국인은 249명이며 부상자는 1,177명에 이르고 있다. 그 당시에 미국은 국가이익에 반하는 국제 테러리즘이 증가하였음에도 불구하고 국내에서 대규모의 테러리즘이 빈번하지 않았기 때문에 국제 테러리즘에 대한 대책마련에 소홀했다는 평가를 받고 있었다.

이는 국제 테러리즘의 발생이 미국과 직접적으로 관계가 없다는 인식이 있었기 때문이었다. 그러나 국제 테러리즘이 미국의 지속적인 관심사가 되어왔다는 것은 부인할 수 없다. 닉슨 행정부는 1972년 독일 뮌헨 올림픽대회 기간 중 이스라엘 선수숙소에 팔레스타인 테러리스트들이 침입하여 이스라엘 선수들을 인질로 잡고 대치하는 사건이 발생하여 진압과정에서 다수의 희생자가 발생한 사건 이후 테러리즘 근절을 위한 노력의 일환으로 테러리즘 근절을 위한 각료실행위원회를 구성하였다. 포드 대통령은 테러리즘 진압을 위한 각료위원회를 조직하였다. 또한 카터 행정부는 상기 두 개의 위원회를 국가안전보장회의의 특별조정위원회가 지휘·감독하도록 하는 한편, 항공기 납치, 인질, 공공 건물 점거 등과 같은 테러리즘 사건을 전담키 위한 특수부대인 델타포스(delta force)를 1977년 창설하였다. 한편 레이건 행정부가 등장한 이후 국가안보결정지시(national security decision directive)를 통해 테러리즘에 대한 강경노선을 더욱 강화시켰다. 이는 소련과 동구 공산권 국가, 그리고 리비아가 국제 테러리스트들에게 훈련을 지원하고 있다는 정보를 입수하고 국제테러리즘에

대응하기 위한 첫 단계로 테러리즘 방지관련법안을 마련하였다. 이 법안들은 테러리스트들을 검거하거나 정보를 제공하는 사람에게는 50만 달러까지의 보상을 규정하고 있으며, 반면에 테러리즘을 지원하는 사람에게는 10년 이하의 징역 또는 10만 달러의 벌금을 물도록 규정하였다. 특히 레이건 행정부는 인질석방을 위한 몸값 지불이나 복역 중인 동료 테러범의 석방요구에 대하여 결코 굴하지 않을 것임을 대외적으로 천명하였고, 국무성에서도 인질석방을 위한 금전적 흥정은 없다는 것을 재천명하는 등 과거 어느 때보다 강력한 대테러리즘 지침을 마련하였다.[47)]

이와 같은 미국의 대테러리즘 정책의 골격은 카터 행정부에 의해서 수립된 대테러리즘 계획이며, 이 계획은 대테러리즘 정책마련과 특정 테러리즘 사건을 처리하기 위한 3단계 개념으로 구성되어 있다. 1단계는 국가정책지휘단계로 국가안보회의 특별조정위원회가 있다. 이는 위기시에 대통령을 보좌하고 미정부의 대테러리즘 계획을 지휘·감독한다. 2단계로는 대테러리즘 계획에 대한 모든 요소를 조정하기 위하여 대테러리즘 집행위원회와 대테러리즘 실행단 등의 2개의 연락단체가 구성되어 대테러리즘 기획조정 및 정책개발을 위한 모든 지침을 제공한다. 3단계는 작전단계에 포함되는 기본요소로, 첫째는 예방책 마련으로 이는 국제적 방문과 외교를 통해 테러를 지원하는 국가가 없도록 하고, 국제법하에서 테러리즘은 이유 여하를 막론하고 용납될 수 없다는 여론조성 노력을 말하며, 둘째는 테러리즘을 저지하기 위한 공공 및 민간부분의 주요공격목표에 대한 빈틈없는 방어를 통한 저지이며, 셋째는 테러리즘의 구체적 주요행위에 대응해서 적극적인 대테러리즘 작전의 실시를 통한 대처이고, 넷째로 상기 세 가지 계획요소에 대한 지속적인 지원을 위한 정보 및 방첩노력을 의미한다. 특히 대테러리즘 계획에 대한 모든 요소를 조정하기 위해 대테러리즘 집행위원회와 대테러리즘 실행단과 같은 두 개의 연락단체가 구성되어 있어 동 단체들은 대테러리즘 정보 및 정책개발을 위한 모든 지침을 제공하고 있다.

또한 미국은 국제 테러리즘에 대처하기 위한 기본정책 방향으로 강력한 불양보 정책(no concession policy)을 고수하고 있다. 이는 인질석방 대가로 몸값의 지불이나 작전 중 체포된 테러리스트의 석방을 행하지 않을 것이라는 정책의지의 표현으로 어떠한 희생을 치르더라도 테러리스트들이 인질납치를 통해서 그들이 원하는 목적을 달성할 수 없도록 하겠다는 것을 명백히 선언하고 있는 것이다. 이러한 정책의

47) 이창용, "한국의 위기관리시스템 구축방안: 테러리즘 방지를 중심으로", (영남대학교 행정학 박사학위논문, 2004), pp. 104~105.

시작은 1973년 수단에서 미국의 외교관이 아랍 테러리스트들에게 인질로 잡혀 살해당한 사건이 계기가 된 것으로, 당시 닉슨 대통령은 테러리스트의 협박에 매번 굴복하거나 협상하는 것은 오히려 테러리즘을 조장하는 결과를 초래함으로 테러리스트와의 협상은 없다고 선언하였던 것이다. 즉 미국의 불양보 정책은 "테러리스트에게 양보는 더 많은 정치목적 달성을 위한 테러리즘만을 유발시킬 것이다."라는 신념에 기초하고 있는 것이다. 또 다른 하나의 기본 방향은 국제협약 체결을 통해 테러리즘을 억제하는 것이다. 이는 국제협약을 통해서 테러리스트를 기소하거나 본국 송환이 가능하도록 하여 엄중한 처벌을 하는 것이다.[48]

미국은 탈냉전과 세계화의 과정에서 세계 최강대국으로 등장하게 된 것은 바로 클린턴 행정부부터라고 해도 과언이 아니다. 이것은 국제정치 및 경제에 미국 개입의 빈도가 증가하게 됨을 의미했다. 그러나 그 개입이 좋건 나쁘던 간에 이는 극단적인 이슬람 원리주의자들에게 새로운 제국주의의 부상으로 비추어졌고, 미국에 대한 테러리즘의 빈도와 강도가 증가하게 되었다. 더욱 더 중요한 것은 테러리즘의 장소가 해외가 아닌 미국 국내에서 벌어졌다는 것이다. 특히 1993년 세계무역센터 폭탄테러와 1995년 오클라호마 연방건물 폭탄테러는 클린턴 정부에 큰 충격을 가져다주었다.

그러나 이러한 테러리즘에 대한 위협인식의 증가에도 불구하고 클린턴 행정부시절 테러리즘은 미국 안보전략의 최고 우선순위가 되지는 못하고 부차적인 순위로 제시하는 정도였다고 할 수 있다.

1997년 이후의 '미 국가안보전략'과 1997년의 '4년주기 국방검토(QDR: Quadrennial Defence Review)'에서는 테러리즘에 대한 위협 인식이 이전보다 높아졌음을 알 수 있다. 1997년 이후의 '미 국가안보전략'에서는 미국에 대한 위협을 지역적 위협 또는 국가 중심적 위협, 초국가적 위협(테러리즘, 마약거래, 국제적 조직범죄), 대량살상무기의 확산 순으로 우선순위를 상정하고 이러한 위협에 대처하기 위해서는 모든 능력과 자산이 통합되어야 함을 강조하였다.[49]

따라서 클린턴 행정부는 테러리즘의 피해를 극소화시킬 수 있는 최선의 방법을 강경한 대응이라고 인식하고, 정책을 구사하였는데, 기본적인 정책방향을 보면 첫째, 테러리스트와의 협상불가이고, 둘째, 테러리스트에 대한 엄격한 법 적용 및 처벌이며, 마지막으로 테러리즘을 조장하고 테러리스트 단체를 지원하는

48) 이칭용, 전게논문, pp. 105~106.
49) 국방정보본부(역), 『미 국가안보 전략 : 1997』, (서울 : 국방정보본부, 1997), pp. 27~47.

국가에 대한 강력한 제재를 한다는 것이다. 강경한 대테러리즘 정책을 보장하기 위해 미국은 대테러리즘 특수부대로서 육, 해, 공군의 지원병으로 구성된 특수부대인 델타포스를 보유하고 있으며, 이외에도 국내사건을 전담하는 연방조사국의 SWAT(Special Weapons And Tactics) 그리고 해병특수부대, 공군특수작전팀, 육군의 레인저 부대 및 해군의 SEAL[50] 등이 있다.[51]

2) 9·11 이후(2001～2004년)

2001년 9월 11일, 2대의 민간항공기가 미국 뉴욕시에 있는 세계무역센터의 쌍둥이 건물에 각각 충돌하여 건물을 완전히 붕괴시켰다. 이로 인하여 많은 사상자가 나왔고, 세계는 상상을 초월하는 잔학한 방식의 테러에 전율하였다. 따라서 9·11 테러 이후 부시행정부의 대테러리즘 정책은 그 내용면에서 9·11 이전 클린턴 정부의 그것과는 다른 큰 차이를 보인다. 9·11 테러 이후 전개된 부시행정부의 주요 대테러리즘 정책으로는 대테러리즘 전쟁 수행 및 군사적 조치, 대테러 대응 조직, 법적 대응체제 강화, 그리고 대테러리즘 외교적 조치 등을 들 수 있다.

(1) 대테러리즘 전쟁 수행 및 군사적 조치

냉전기간 동안 미국은 일반적으로 테러리즘을 전쟁의 개념으로 인식하지 않았다. 왜냐하면 테러리즘의 경우 국내 법집행기관으로도 충분히 통제할 수 있다고 인식하였기 때문이다. 그러나 9·11 이후 미 군부는 인식을 달리하였다. 처음으로 테러리즘에 대한 투쟁도 전쟁의 하위단위로 공식화한 것이다. 물론 이러한 미 군부의 인식은 1977년 대테러 특수부대인 델타포스의 창설에서 기원한다. 그리고 레이건 행정부는 1986년 서독주둔 미군관련 테러사건에 대한 응징으로 리비아에 대한 공습을 감행하여 테러리즘에 대한 군사 응징정책은 클린턴 행정부에서도 단행되었다. 즉, 미국은 1993년 이라크가 부시 전대통령에 대한 암살공작의 응징으로 그리고 1998년 아프리카 주재 미대사관에 대한 폭탄테러사건의 응징으로 각각 미사일 공격을 단행하였다.

---

50) 미국 SEAL(Sea Air Land) : 미국의 테러 진압 해군 특공대로서, 1962년 미국 케네디 대통령의 명령으로 창설된 해군 특수부대, 주요임무는 해상·육상·항공의 적 정보 분석과 상황 판단으로 효율적인 작전 수행을 위한 지원이다. 베트남 전쟁에서 정보 수집, 군사 시설 폭파 등 주요활동을 하였고, 적 후방에 침투하여 아군 작전에 도움을 주었다.

51) 이창용, 전게논문, p. 106.

그러나 이러한 미국의 군사공격은 테러장소가 미국의 주권이 미치지 않는 해외였다는 점에서 제한적이었다. 다시 말하면 테러리즘에 대한 미국의 대응이 응징차원의 군사행동이었지 전쟁차원의 군사작전은 아니었다는 의미이다. 레이건 행정부의 경우 비록 항공모함을 동원한 공중폭격이었으나, 리비아 영토에 대한 지상군의 침공은 없었다. 클린턴 행정부의 경우도 이라크 및 아프간과 수단에 대한 미사일 공격을 선호하였지만 지상군을 파견하지는 않았다. 그러나 9·11은 미국영토 내에서 뿐만 아니라 인적 및 물적 피해에 있어서 대규모였다는데 기존의 테러와는 차원이 달랐다. 이 때문에 부시 대통령은 9·11 다음날 테러공격을 '전쟁행위'로 명명하였다.[52]

9월 20일 부시 대통령은 상·하원 합동회의 연설에서 탈레반 정부에 대해 "테러리스트들을 인도하거나 그렇지 않으면 테러리스트들의 운명을 공유할 것"이라고 경고하고, 세계 각국에 대해서도 "미국과 함께 하든지 아니면 테러리스트와 함께 할 것"을 선택할 것과 "테러리즘을 비호하거나 지원하는 어떤 국가도 미국에 의해 적성국으로 간주될 것임"을 공언하였다.[53] 미 의회도 즉각적으로 군사력 사용을 승인하면서 테러조직 및 테러지원국과의 전쟁에 필요한 400억 달러의 긴급예산을 승인하였다.

이러한 조치들은 미 군부로 하여금 테러행위에 대한 응징으로 알-카에다는 물론 지원세력인 탈레반 정권도 전복시키기 위해 지상군을 파견하게 만들었다. 이것이 중요한 점은 테러조직은 물론 테러지원국의 영토에 '테러리즘과의 전쟁'이라는 명목으로 미지상군이 직접 침공한 선례를 만든 것이다. 부시 대통령은 2002년 1월 29일 연두교서에서 대테러전쟁은 여전히 시작에 불과할 뿐이라면서, 미국은 첫째, 테러리스트들의 캠프를 분쇄하고, 그들의 계획을 와해시키며, 그들을 심판하고, 둘째, 테러리스트와 불량국가들이 연계되어 대량살상무기로써 미국과 세계를 위협하지도 못하도록 예방해야 한다는 두 가지 목표를 분명하게 제시하고, 이를 확고하고 끈질기게 추구할 것이라고 강조하였다.[54] 이는 장래 화생방 테러 가능성에 대한 대비책으로 국제 테러리즘과 대량살상무기를 생산하는 테러지원국(특히 이라크)을 동일시하고 이들에 대한 선제군사공격의 가능성을 정당화하는 논리로 발전하였다. 이 발언들은 결

---

52) 최태림, "9/11전후 미국의 대테러리즘 정책 결정요인 비교", (국방대학교 안전보장 석사학위 논문, 2005), pp. 29~30.

53) The President of the United States, ***"Address to a Joint Section of Congress and the American People"***, (Sep 20, 2001), Available : http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010921-8.html(검색일:2010.1.8).

54) President George W. Bush, :***"The President's State of the Union Address"***, (Jan 29, 2002), Available : http://www. whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html(검색일:2010.1.8).

국 미국의 테러리즘 관련 국방 및 군사정책에 중대한 변화를 가져왔다. 즉 미국은 테러리스트들을 찾아가서 와해시키는 것이 최선의 테러 예방책이라는 논리를 바탕으로 적극적인 군사적 공격을 실시하였다.

군사작전을 통하여 그 근거지에서 테러리스트들을 격멸하고, 근거지를 제거하며, 그들이 근거지를 마련할 수 있는 환경을 없애야 한다는 것이다. 국내에서 취하는 방어조치만으로는 테러로부터 자유로워질 수 없다는 판단에서이다. 즉 그들은 군사작전을 통하여 테러의 소지를 완전히 제거할 수는 없다고 하더라도, 최소한의 테러의 자행이 무척 어렵거나 비용이 많이 소요되도록 만들어야 한다는 것이다.

예컨대, 9·11 테러 직후 적극적인 군사적인 행동을 수행한 아프가니스탄 대테러전쟁을 들 수 있다.

이는 테러 직후 미 의회에서 군사력을 포함한 모든 수단을 사용할 수 있도록 허용함에 따라 부시 대통령은 9월 14일 우선 50,000명의 예비군을 동원하도록 하였다. 9월 23일, 국방부장관은 "제대금지(stop-loss)" 권한을 각군성 장관에게 위임하고, 공중공격이 시작되기 전에 병력 약 29,000명, 항공기 약 350대, 1개 상륙준비단, 2개의 항모단을 아프가니스탄 주변에 전개시켰다. 그리고 이러한 미국의 적극적 행동만으로도, 아프간에서는 수백만의 난민이 발생하고, 아프간 정부의 장악력은 현저히 떨어졌으며, 북부동맹군의 세력은 급속도로 확대되었다. 미국의 공중공격은 워싱턴 시각으로 10월 7일 낮 1시경에 개시되었고, 이는 걸프전쟁, 코소보에서 선보인 방식을 더욱 향상시킨 형태로 적용되었다. 또한 미국의 지상작전은 반탈레반 세력을 통한 대리전쟁의 형태로써 수행되었다고도 볼 수 있는데, 지상공격은 북부동맹을 중심으로 한 반탈레반 세력이 담당하고, 대신에 미국은 그의 막강한 항공력으로 반탈레반군을 화력으로 지원하여 많은 시간과 어려움을 겪었지만 군사적인 승리를 거둘 수 있었던 전쟁이었다.[55]

(2) 테러 대응조직체제 및 법적 대응체제 강화

9·11 테러 이전, 미국의 테러대응 기본구조는 비상활동개념을 위기관리(crisis management)와 대응관리(consequence management)로 구분하여 운영되어져 왔다. 위기 및 대응관리의 경우, 연방차원에서는 연방 수사국(FBI)과 연방비상관리청

55) 박휘락, "미국의 아프가니스탄 대테러전쟁 수행 분석", 『국방연구』 제45권 제1호, (국방대학교 안보문제연구소, 2002), p. 106.

(FEMA)의 협조 하에 대응하였다. 그러나 이제까지 완벽하다고 생각했던 미국의 제도도 9·11테러 사건으로 많은 문제점을 발견하게 되었고, 새로운 테러의 양상 즉, 뉴테러리즘에 대한 대응 자세가 너무 미흡하다고 판단하였다. 9·11테러에서 나타난 테러의 개편 필요성이 제기됨에 따라 이러한 문제점을 해결하기 위해서 부시 행정부는 대테러리즘과 반 WMD(Weapons of Mass Destruction : 대량살상무기) 정책을 핵심적 안보정책으로 추진하였으며, 관련 법령을 제정하기 위해 즉각적으로 관련 조직의 신설과 보완뿐만 아니라 재발방지를 위한 조치를 강화하였다.

미국의 테러대응 관련 조직의 개편 배경 및 운용체계를 살펴보면, 우선 국가안전보장회의(National Security Council; NSC) 체제는 1947년 '국가안보법(National Security Act)'에 근거하여 미국의 국가안보와 관련한 대통령의 자문기구로 설치되었고, 외교, 국방, 국내정책의 부처간 통합 및 대통령 보좌 기능을 담당하고 있다. 미국의 '위기대비 책임 부여'에 관한 대통령 시행령 12656호에 의하면, 국가 위기상황에는 자연적 재해, 군사적 공격, 기술적 재난을 포함하여 미국의 국가안전을 심각하게 저해하거나 위협하는 모든 사건들이 포함된다고 규정하고 있다. 이러한 위기상황에 대처하기 위한 위기관리체계는 국가안보의 총괄 정책과 위기관리를 담당하는 국가안전보장회의(NSC)를 중심으로 운용되고 있다.[56)]

이어 부시 행정부는 출범 직후인 2001년 2월 13일 '국가안보 대통령지시서 1호'를 발표하여 국가안전보장회의(NSC) 조직을 개편하였다. 국가안전보장회의(NSC) 협의조직은 국가안보회의 본회의, 각료급 위원회, 차관급 위원회, 정책조정위원회 등 4단계로 편성되어 운영된다. 국가안전보장회의(NSC) 본회의는 대통령이 의장이고, 부통령, 국무장관, 국방장관, 재무장관, 안보보좌관이 참석하며, 중앙정보국(CIA)장과 합참의장 등이 배석된다. 각료급 위원회(NSC Principals Committee; NSC/PC)는 안보보좌관이 의장이고, 국무장관, 국방장관, 재무장관, 대통령비서실장 등이 참석하며, 본회의에 앞서 주무부처 각료들 간의 의견을 조율한다. 차석급 위원회(NSC Deputies Committee; NSC/DC)는 안보 부보좌관이 의장이고, 국무부 부장관, 국방부 부장관, 재무부 부장관, 검찰 부총장, 예산관리 부실장, 중앙정보국 부국장, 합참부의장, 부통령 안보보좌관 등이 참석하며, 각료급 위원회 지원 및 신속한 위기관리를 위한 위원회를 요청하는 기능을 수행한다. 또한 정책조정위원회(NSC Policy

56) 윤태영, "국민과 함께하는 비상대비업무 발전방향", 『비상대비연구논총』, 통권 제31집, (국무총리 비상기획위원회, 2004), pp. 237~238.

Coordination Committee; NSC PCCs)는 각 부처 실무자들이 참석하며, 6개 지역별 정책조정위원회(유럽과 유라시아, 서반구, 동아시아, 남아시아, 근동 및 북아프리카, 아프리카)와 11개 기능별 정책조정위원회(민주·인권 및 국제 활동, 국제개발 및 인도주의적 지원, 지구환경, 국제파이넌스, 초국가적 경제문제, 대테러리즘 및 국가대비, 국방전략, 군 구조와 기획, 군비통제 확산·비확산 및 국토방위, 정보와 방첩, 기록접근 및 정보안보)가 운영된다. 참모조직은 NSC 협의조직의 정책조정과 통합기능을 지원하고 대통령을 보좌하는 역할을 수행하는 조직으로, 안보보좌관과 2인의 안보부보좌관의 지휘를 받아 대통령 지시사안에 대한 정책검토 및 부처간 정책의 사전조정 기능을 담당한다.[57]

한편 부시 행정부는 4개의 주요 법안에 서명하였고, 대테러 관련 8개의 대통령령에 서명하였다. 이들 국내법의 핵심내용들은 첫째, 테러조직 및 테러리스트들의 활동을 부분적으로 위축시킬 수 있는 테러재정관련 자산동결조치이다. 이러한 조치의 핵심적 목적은 종교 및 기타 합법적 단체 등으로 위장한 테러조직들에게 헌금을 불법화하는 것과 그러한 테러자금이 금융기관으로 유입되는 것을 차단하는 것이다.

다시 말해서 미국은 테러리스트들에게 그 자금이 생명줄이라는 인식 하에, 이를 차단하기 위한 조치에 높은 비중을 부여하였다. 9월 23일 부시 대통령은 미국 내 테러리스트의 자산을 동결하고 이에 대한 외국의 협조를 요청하는 행정명령에 서명함으로써, 27개에 이르는 테러 조직, 테러 지도자, 테러지원 회사 및 비영리기구 들의 미국 내 자산과 거래행위를 제한하였다. 또한 재무부는 이와 관련된 범정부적인 노력을 통합하기 위하여 “그린 퀘스트(Green Quest) 작전”을 선언하였다. 특히 테러 조직의 자금 차단을 위해서는 국제협력이 중요한데, 이는 테러조직들이 세계적인 범위로 활동하였기 때문이었다. 미국은 재무부 내에 “국외테러리스트 재산추적센터”를 설치하고, “미국의 대테러전쟁에 협조하지 않으면 그들의 미국 내 자산을 동결한다.”는 원칙으로 외국과의 협조체제를 구축하였다.[58] 또한 유엔안보리 결의안 1373호를 통하여 이에 관한 국제법적인 근거도 획득하였다. 그리고 29개국으로 국제적 대테러 “자금행동반(Financial Action Task Force)"을 구성하고 그 특별회의를 개최하여 구

57) 권정훈, “한국의 테러대응체제에 관한 연구”, (용인대학교 박사학위 논문, 2008), pp. 68~69, (The White House, "National Security Presidental Directive 1(NSPD-1)," February 13, 2001, pp. 2~4).

58) The President of the United States, ***"President Freezes Terrorists' Assets"***, (Sep 24, 2001), Available : http://www. whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010924-4.html(검색일:2010.1.11).

체적인 국제적 테러자금 차단 계획을 채택하였다.[59]

둘째, 대테러 관련 기관에 대한 조직개편이 단행되었다. 2002년 10월, 국방부에 '북부사령부(U.S. Northern Command)'를 창설하여 본토에 대한 테러공격 시 민간지원을 전담하게 하였다. 그 이후, 종합적인 테러대응 정부조직으로서 테러대응 및 보안, 재해재난, 국경 및 출입국 등 모든 국가안전관리 기능과 연관된 연방·주 및 지방정부에 소속된 기존의 87,000개 관할권을 핵심적으로 연결하고, 효과적으로 통합하기 위하여 미국 본토 내에 테러방지에 역점을 두면서 새로운 비대칭적·비재래식 위협에 대비하고, 발생 가능한 공격으로부터 피해의 최소화 및 복구지원에 역량을 집중할 수 있도록 2002년 11월 25일에 '국토안보법(Homeland Security Act)'이 승인되었다. 가장 중요한 개편은 국토안보법에 근거하여 2003년 1월 24일, 행정부에서 70년대 오일충격으로 인한 에너지부의 설치 후 처음으로 대테러 관련 총괄책임을 지는 국토안보부(Department of Homeland Security;DHS)의 설립이다. 이 기구는 그 동안 22개로 분산된 테러관련 연방기관들을 중앙 통제식으로 결합시켜 총괄적으로 감독한다. 이 기구의 주요 임무들 중 테러관련 임무로는 대통령이 미국 내 테러위협에 대처하기 위해 의회가 지출 승인한 자금을 전용할 수 있는 권한을 강화, 생물학테러에 대처하기 위한 백신 비축의 확대 등이다. 이 기구의 특이점은 기존 기관사이의 불화를 막고 상호공조체제를 확립하기 위해 CIA 차장을 국토안보단 단장으로 임명하여 백악관 국토안보국과의 업무공조 채널과 테러위협의 평가 및 분석을 담당하는 내용이다. 이는 FBI가 CIA와의 업무협력을 위해 FBI 내에 정보국을 창설하고 이 기구에 CIA 고위관리를 임명하는 FBI 개편안에 상응하는 조치이다.[60]

국토안보부(DHS)는 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.[61]

인지는 위협들에 대한 이해 및 식별, 취약성을 평가, 잠재적인 영향결정, 미국국민과 안보유관기관들에 대한 적시적인 정보를 제공하는 것이고, 예방은 국토

---

59) Office of Public Affairs of U.S. Depart of Treasury, ***"Treasury Under Secretary Jimmy Gurule Applauds International Cooperation Displayed at FATF Plenary on Combating Terrorist Financing"***, Available : http://www. ustreas.gov/press/releases/2001/09/po750..htm(Oct 31, 2001), (검색일:2010.1.12)

60) 최태림, 전게논문, p. 31.

61) 정원식, "선진국(미국, 캐나다)의 비상대비체제", 『비상기획보』 제77호, (국무총리 비상기획위원회, 2006), p. 42.

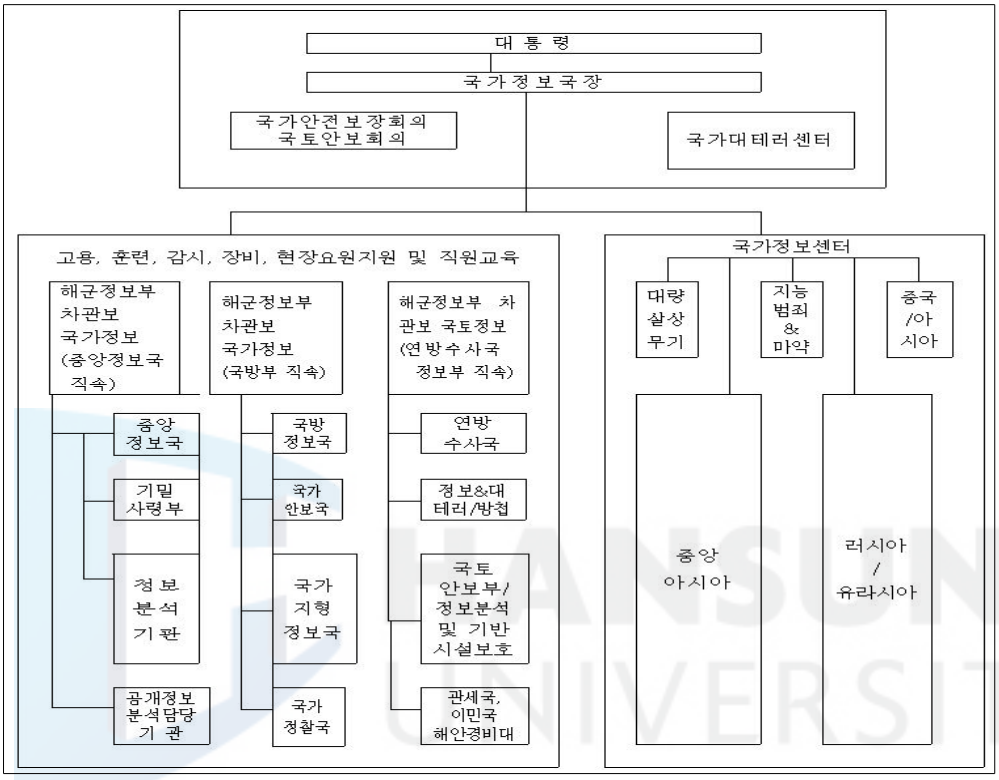
에 대한 위협을 탐지, 억제 및 완화하는 것이며, 방호는 테러리즘의 활동, 자연재난 및 기타 비상사태로부터 국민과 국민의 자유, 중요한 기반시설, 국가의 재산과 경제를 안전하게 지키는 것이다. 대응은 테러리즘의 활동, 자연재난 및 기타 비상사태에 대한 국가적 대응을 선도, 조정 및 협조하는 것이고, 복구는 테러리즘 활동, 자연재난 및 기타 비상사태 후 지역사회를 재건설하고 서비스시설을 복구하기 위하여 연방(national), 주(state), 지방 (local) 및 각 개인적 분야에까지 모든 노력을 선도하는 것이며, 서비스제공은 합법적인 무역, 여행 및 이민을 용이하게 할 수 있도록 국민들에게 효과적인 서비스를 제공하는 것이다.
한편 1970년대 FBI의 3대 과제는 방첩, 조직범죄, 화이트칼라 범죄였고, 1982년 테러리즘의 부상으로 대테러리즘이 4번째 과제로 지정되었다. 1991년 국가전산망 파괴방지가 추가되었는데, 9·11로 인해 대테러리즘이 최우선과제로 상향되었고, 다음이 방첩, 국가전산망 파괴 방지 순으로 나타났다. 따라서 실질적 대테러 관련 법집행기관인 FBI의 경우 9·11 이전까지 최우선 과제가 방첩이었는데 이제는 대테러리즘이 최우선 과제로 되었다.

이에 따라 2002년 5월 FBI 뮐러 국장은 중앙통제식의 새로운 테러지휘팀(Special Agents-in charge : SACs) 구성을 발표하였고, 이를 위해 FBI 마약반의 약 50%를 대테러 담당으로 이전 배치하였다.[62] 이 뿐만 아니라 2003년 5월 중앙정보국(CIA)과 연방수사국"(FBI) 등의 대테러리즘 센터를 통합하기 위하여 테러위협종합상황실(Terrorist Threat Integration Center; TTIC)을 신설하고, 2004년 5월에는 국가대테러센터(NCTC)가 신설되어 테러위협종합상황실(TTIC)을 흡수·통합하였다. 국가대테러센터(NCTC)가 신설된 배경은 테러위협종합상황실(TTIC)에 정보의 수집과 관련해 새로운 혹은 독립적인 권한이 부여되어 있지 않고 단지 국내·외에서 수집된 가용한 위협정보들에 접근·통합·분석하여 종합적인 위협 상황도를 제공하는 역할만을 하고 있어, 2004년 5월 테러위협종합상황실(TTIC)은 중앙정보국(CIA)의 대테러센터(Counterterrorist Center; CTC)와 연방수사국(FBI)의 대테러국을 통합한 후, 2004년 12월에 정보공동체(Intelligence Community; IC)의 통합적 운영과 개혁을 위해 의회를 통과한 '정보개혁 및 테러예방법(Intelligence Reform and Terrorist Prevention Act)'에 의거하여 국가대테러센터(NCTC)가 설립되었다. 또한 '정보개혁 및 테러예

62) 최태림, 전게논문, p. 32.

방법'이 제정되면서 국가정보국장(DNI), 국가대테러센터(NCTC), 국가정보센터(NIC) 등을 설치하였다. 이에 따라 국가정보국장(DNI)은 중앙정보국(CIA)을 포함한 16개 기관으로 구성되어 있는 정보공동체의 우선순위와 정보활동 조정, 정보 수집·분석·통제 및 예산 편성 권한도 행사하게 되었다.[63]

< 그림 1 > 미국의 테러대응 조직체제



출처 : 권정훈, "한국의 테러대응체제에 관한 연구", (용인대학교 박사학위 논문, 2008), p. 88.

셋째, 9·11 테러 이후, 새로운 법적 대응으로서 '애국법(USA Patriot Act)'이 2001년 10월 제정되었다. 곧 2005년 12월 31일에 '애국법(USA Patriot Act)'의 16개 한시조항의 시효가 만료됨에 따라 16개 한시조항 중 14개 조항을 그 효력에 있어서 영구화하고 추적 감청허용 등 2개 조항의 효력을 4년간 연장하는 것을 포함하는 '애국법 보완 및 한시법 조항 재 승인에 관한 법률(USA Patriot Improvement and

63) 권정훈, 전게논문, pp. 70~72.

Reauthorization Act)'을 제정함으로써, 효과적인 테러예방책을 마련하고 정보기관과 사법기관의 수사권을 크게 강화함으로써 테러수사의 효율성을 제고하는 등 테러행위에 대한 규제를 종합적·포괄적·체계적으로 규정한 법률이 마련되었다.[64] 이와 함께 부시 행정부가 추진하는 또 다른 특이점은 「테러리즘정보 및 예방체계안」이다.

이것은 부시 대통령이 추진하는 「시민군 이니셔티브(Citizen Corps Initiative)」의 일환으로 법무부가 시행되고 있다. 이것의 목적은 의심 가는 테러리스트들의 동태를 법집행기관에 시민들이 자발적으로 신고하는 것이다.

이를 위해 정부는 테러리스트를 신고하는 비시민권자에게 시민권을 부여하는 이니셔티브를 제공하고 있다. 그러나 인권단체들은 이 조치가 냉전기간 동안 공산주의자들을 색출하기 위한 이웃감시 프로그램과 유사하다는 이유로 반대하고 있다.[65]

(3) 대테러리즘 외교적 조치

9·11 사건 이후, 부시행정부의 주요 대테러리즘 정책 중 하나로 먼저 대테러리즘 외교의 강화를 들 수 있다.

미국은 90년대 이후 세계화 과정에서 국경 없는 열린 사회의 취약한 구조가 국제테러리즘의 활성화에 중대한 역할을 하고 있음을 정확히 인식하고 있다. 따라서 미국 대테러리즘 정책의 핵심 기조 중 하나는 클린턴 대통령이 강조했듯이 "국제 테러리즘은 미국만의 문제가 아니다." 라는 입장이다. 즉 국제 테러리즘에 대한 다국적 공조체제를 강조하는 것이다. 그러나 부시 행정부의 대테러리즘 외교 강화는 9·11 이전 클린턴 행정부의 다국적 협력의 연장선에서 볼 수도 있겠지만, 그 성격과 강도 면에서 훨씬 적극적이고 강경한 것이었다. 즉, 클린턴 행정부의 다국적 협력은 국제사회의 협조를 의미했지만, 부시 행정부의 대테러리즘 외교는 테러리즘에 대한 찬성과 반대 두 가지를 놓고서 국제사회를 이른바 줄서기를 시킨 것이었다.

이러한 대테러리즘 국제연대를 공고화하기 위해 9·11 이후 부시 행정부는 테러리즘 관련 UN 총회 및 UN 안보리 결의안, 테러리즘 관련 자금동결을 위한 국제 협력, 테러리즘 전쟁에 따른 직·간접적 지원, 그리고 테러리즘 관련 국제협약 가입 추진 등의 대테러리즘 외교를 적극적으로 추진하였다.[66]

---

64) 이훈동, "각국의 대테러 관련법 재정동향과 추세", (한국공안행정학회 특별세미나, 2008), p. 49.
65) 최태림, 전게논문, p. 32.

첫째, 테러리즘 관련 UN 총회 혹은 UN 안보리 결의안이 있다. 부시 행정부의 대테러리즘 외교는 테러행위에 대한 비난 및 대테러리즘에 대한 다국적 협력을 촉구한 UN 안보리결의안을 필두로 탈레반 정권에게 빈 라덴의 미국인도와 테러캠프의 폐쇄를 요구한 UN 안보리결의안의 이행을 다시 촉구하도록 유도하였다. 물론 미국의 입장에서 이러한 조치는 UN 헌장 51조에 따라 자위수단으로서 아프간 군사공격을 정당화하기 위한 수순이었다.

이러한 UN의 대테러리즘 노력의 대가로 미국은 그동안 UN이 미국의 외교정책에 별로 도움을 주지 않는다고 불평하면서 고의적으로 납부하지 않았던 UN 분담금 8억 5천만 달러를 완납하였다.

둘째, 테러리즘관련 자금동결을 위한 국제협력이다. 부시 행정부는 모든 형태의 테러리즘 지원 금지 및 테러리즘위협 척결 협력을 의무화한 UN 안보리 대테러리즘 결의안을 채택하도록 유도하였고, 나아가 회원국들은 90일 안에 자금모금, 무기획득, 이민 등에 관한 법적 조치를 UN에 보고하도록 만들었다. 이러한 부시 행정부의 대테러리즘 외교의 결과로 대부분의 UN 회원국들이 테러리즘 자금의 동결에 동의하도록 유도하였고, 약 140개 국가에서 총 6,500만 달러에 상당하는 270개의 테러리즘 관련 은행계좌를 동결 및 압수했으며, 50개국에서 800～1,000 여명을 체포 혹은 구금하는 개가를 올렸다.

셋째, 테러리즘 전쟁에 대한 직·간접적인 지원이다.

아프간 테러와의 전쟁에서 27개 국가들이 미군에 대한 영공 및 이·착륙 권한을 제공했으며, 122개 국가들이 직·간접적인 대미 지원을 표명했고 UN을 비롯한 많은 국제기구들이 대테러 성명을 채택했다. 특히 부시 행정부는 개별 국가에게 대테러 국제협약을 요구할 경우 전통적 미국 외교정책 수단인 '당근과 채찍' 정책을 사용하였다.

부시 행정부의 당근정책은 기존의 테러 지원국에도 예외는 아니었다. 일례로 부시 행정부는 9·11 이후 미국을 적극적으로 지원한 수단에 대한 경제제재 조치를 해제하였다. 또한 2001년 9월 UN 안보리가 수단에 대한 기존의 제재조치에 대한 해제결의안에 기권하여 묵시적 동의를 주었다.[67] 이러한 당근정책은 수단 외에도 시리아, 리

66) 최태림, 전게논문, pp. 34～38.

67) 수단은 1995년 이집트 무라바크 대통령 암살미수사건을 비호한 혐의로 1996년 8월 UN 안보리 결의안에 따라 제재를 받고 있었다.

비아, 쿠바 등이 미국에 자발적으로 협력의사를 제시하도록 유도하였다.

대테러 전쟁인 아프가니스탄 전쟁만 하더라도 국제적 지원 획득을 위해서 우선 러시아, 인도, 파키스탄, 중앙 아시아 국가들과 협력관계를 형성함으로써 대아프가니스탄 군사작전에 필요한 공중이용권, 기지 사용권 등을 확보하였다.

한편 미국은 아프가니스탄 주변 이슬람국가들을 수시로 방문하여 그들 군사작전의 당위성과 이슬람교와의 무관성을 강조하였고, 미국 국민들도 테러 직후 일부 이슬람 사회에 대한 비판을 자제하기도 하여 아프가니스탄에서의 대테러전쟁이 이슬람교와 기독교간의 문명충돌로 악화되지 않도록 유의하였다.

또한 미국은 탈레반 정부와 아프간 국민들을 분리하여 인식하면서, 특히 아프간 국민들로부터 지원을 획득하기 위하여 노력하였다. 미국은 그들의 군사작전이 테러조직과 그를 지원하는 정권에 대한 공격일 뿐 아프간 국민과는 전혀 상관없음을 강조하였고, 군사작전을 수행하는 와중에서도 아프간 난민에 대한 인도적 지원을 병행하였으며, 비정부단체의 구호물자 전달을 보장하는 임무를 군사작전의 일부로 통합시켰다.[68]

한편 당근정책이 통하지 않을 때 강경한 채찍정책도 실행하였는데, 예를 들면 이란의 경우 부시 행정부는 의회에 제재완화조치를 요청했던 때가 있었다.

그러나 9·11 테러 이후 이란, 이라크, 북한의 3개 국가들은 다른 테러 지원국들에 비해 상대적으로 미국이 원하는 수준의 대테러협력을 지원하지 않는다고 판단하여 결국 2002년 1월 부시 대통령은 연두교서에서 이들 3개 국가들에 대해 테러조직들에게 대량살상무기를 제공할 가능성이 높은 '악의 축'이라는 극단적 용어를 사용하면서 비난하였다. 특히 부시 대통령은 아프간 전쟁 이후 대테러전의 차기목표로 이라크를 지목하고 후세인 정권을 붕괴시켰다. 그러나 이란과 북한에 대해서는 여전히 관계개선의 여지를 남겨 두었다.

끝으로 부시 행정부는 대테러리즘 외교 강화를 위해 테러리즘 관련 국제협약 가입을 추진하였다. 현재까지 테러리즘 관련 국제협약은 총 12개이다. 즉 12개 협약은 항공기내 범죄 및 기타 행위협약, 항공기 불법납치 억제 협약, 민간항공의 안전에

---

68) 군사작전이 시작됨과 거의 동시에 피난민들을 위한 1일용 간이식사인 HDR(Humanitarian Daily Rations)을 항공기로 투하했는데, 그 해 12월 하순까지 약 250만개를 투하하였다. : Joseph K Collins, DASD for Peacekeeping and Humanitarian Affairs, "Special Briefing on Humanitarian Assistance for Afghanistan",(Nov 15, 2001), Available : http://www.defenselink.mil/news/Nov2001/t11152001_t1115aid.html(검색일:2010.1.3).

대한 불법행위 억제협약, 공항에서의 불법적 폭력행위 억제 의정서, 인질 억류 방지 국제협약, 외교관 등에 대한 범죄 예방 및 처벌 협약, 핵물질, 방호협약, 가소성폭약의 탐지를 위한 식별조치 협약, 폭탄테러 억제 협약, 테러자금조달 억제 협약, 항해 안전에 대한 불법행위 억제 협약, 플랫폼 안전에 대한 불법 행위 억제 의정서 등이다.[69]

따라서 9·11 이후 부시 행정부는 많은 국가들에게 반테러리즘 관련 국제협약에 가입하도록 무언의 외교적 압력을 행사하고 있다.

2. 영국의 테러방지 체제

영국에서의 테러범죄는 대부분 아일랜드 민족주의와 관련되어 있다.

아일랜드민족이 다수이던 아일랜드는 영국의 식민 지배를 받다가 독립전쟁을 거쳐 1921년 남부 26개주가 아일랜드 자유국가(Irish Free State)로 독립하고 북부 6개주가 북아일랜드(Northern Ireland)라는 명칭으로 영국에 남게 되었다. 북아일랜드는 영국 본토에서 이주한 신교도가 다수로서 정부를 장악하고 소수파인 아일랜드인 구교도를 차별하고 있다.

아일랜드 민족주의 운동은 이에 반발하여 북아일랜드를 영국으로부터 분리시켜 아일랜드공화국에 합병시키려는 것으로서, 극단주의자에 의한 테러와 이에 맞서는 보복테러로 이어지고 있다. 아일랜드인 테러조직 중 가장 주도적 역할을 하는 것은 독립전쟁 초기의 Irish Volunteers로부터 기원하는 IRA이며, 영국의 차별정책에 대항하는 방법론을 두고 테러활동을 신봉하는 Provisional IRA와 비폭력 대항을 추구하는 Official IRA로 나뉜다.[70] 이에 반하여 영국 본토 출신 신교도들도 Ulster Volunteer Force 등을 중심으로 한 테러조직을 유지하고 있다.

이 뿐만 아니라 무정부주의자들, 유태인과 유색인종을 공격 대상으로 삼는 파시스트와 인종차별주의자 등에 의한 정치적 목적의 테러 사건도 종종 발생한다. 또 이라크, 이란, 리비아 등 중동국가들을 중심으로 영국에서 해당 국가의 요인을 암살하거나 런던을 국제테러조직의 거점화로 만들려는 움직임이 있어 영국 정보기관은 그

---

69) 국가정보원, "테러리즘관련 국제협약", http://www.mofat.go.kr/ko/division/data_view.mof?type=fo&seq_no=168&b_code=data,(검색일: 2010.1.4.).

70) 현재는 Sinn Fein당의 지원을 받는 Provisional IRA가 Official IRA보다 다수를 점하고 있다.

대책마련에 부심해 하고 있다.

1974년 11월 21일, Provisional IRA에 의한 Birmingham Pub 폭탄 테러사건으로 21명이 사망하고, 184명이 부상을 당하게 되자 런던, 리버풀, 글라스고우 등지에서는 아일랜드인들에 대한 보복 행위가 계속 일어났고, 테러행위를 일종의 전쟁 행위로 보아 IRA 활동을 금지시키며 테러범을 교수형에 처해야 한다는 여론이 비등하게 되었다.

이에 당시 영국 내무장관이던 Roy Jenkins는 "영국은 북아일랜드에서 겪어온 5년의 정치폭력들로 명백하고도 현존하는 위험에 직면하였다." 라고 하며 1974년 11월 28일 'Prevention of Terrorism(Temporary Provision) Act(약칭 PTA) 1974'라는 한시적 법안을 의회에 제출하였고, 영국의회는 전후에 발생한 가장 심각한 사건에 대하여 강력하게 대처하여야 한다는 측면에 착안하여 테러가 입법적 차원으로는 근절되기 어려울 뿐 아니라 테러범행 중 많은 부분이 일반 형법의 대상이 된다는 논의에도 불구하고 11월 29일 동 법안을 무수정 통과시켰다.

PTA는 'Northern Ireland(Emergency Provision) Act(약칭 EPA) 1973' 로부터 '불법테러단체 이론'을, 'Prevention of Violence(Temporary Provision) Act 1939' 로부터 '체포·구금·수색 등 수사권과 추방 이론'을, Immigration Act 1971로부터 '아일랜드로부터 영국본토로의 여행객 통제에 관한 이론'을 차용하여, 테러범죄와 그 벌칙을 규정하였을 뿐 아니라 테러용의자에 대한 영장없는 체포나 법원의 통제 없이 이루어지는 구금제도(detention)를 인정하고 구금 기간도 일반범죄보다 연장하였으며, 국무장관에게 구금기간연장권과 테러범 국외추방권을 부여하는 등 강력한 수사권을 인정하였다.

이 PTA와 EPA는 2000년까지 테러방지입법의 근간으로서 테러범죄단체의 가입·선전·지원, 테러범죄에 대한 자금지원과 모금행위, 테러범죄 불고지죄 등과 같은 테러에 관한 일련의 행위를 범죄화하고, 체포·검문·구금 등에 대한 특칙을 두어 테러를 방지하고 테러범죄의 수사를 뒷받침하기 위한 수단들을 제공하였던 것이다.[71]

한편 종래의 테러방지입법은 북아일랜드 테러를 대상으로 한 것들이었고, 그 중 일부가 국제 테러리즘을 대상으로 하기는 하였었으나 영국 본토의 테러리즘을 대상으로 한 입법은 없었다. 그러나 1998년 5월 22일 영국 전역의 갈등을 해소하고 테러를

71) 김창희, "영국의 테러대응입법 연구", 『해외연수검사연구논문집(II)』 제17집, (법무연수원(편), 2001), pp. 15~16.

방지하기로 한 Good Friday Agreement가 성립됨에 따라 북아일랜드 뿐만 아니라 영국 전역의 테러 위협에 대응할 법률을 신설하는 것이 필요하게 되었고, 기존 테러 방지입법들 중 일부가 유럽인권협약(European Convention Human Rights)의 '적정절차 원칙'과 영국 국내법으로 1998년 제정된 인권법(Human Rights Act)에 위배된다는 인권시비가 일게 되었다. 이에 영국 정부는 2000년 7월 20일 'Terrorism Act 2000'을 제정하고 2001년 2월 19일부터 동 법을 시행하게 되었다.[72]

이 법의 주요 내용은 첫째, 일정한 테러조직을 금지단체로 지정하고 금지단체에 소속되는 것 등을 범죄로 하고 둘째, 테러목적으로 사용될 것을 알면서 금전 등을 수령·제공 사용하는 것 등을 범죄로 하며 셋째, 테러목적으로 사용될 의혹이 있는 현금 등을 영장 없이 압수수색 할 수 있다.[73]

이는 영국의 테러방지법제에서 기존의 국내테러에서 발전된 새로운 단계 즉, 국제적 테러에 중점을 둔 입법으로의 전환을 보여준 것으로 평가된다.

또한 테러예방 및 테러범 처벌을 강화하기 위하여「Terrorism Act 2000」의 내용을 수정하여「Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001」를 제정하게 되었는데, 이 법의 주요 골자는 첫째, 하급심 판결 전에도 테러자금을 몰수할 수 있도록「Terrorism Act 2000」 관계규정을 개정하였다. 둘째, 영국경제와 영국인의 생명·재산에 피해를 유발하였거나 유발할 우려가 있는 자의 재산에 대해 동결 명령을 내릴 수 있으며 이를 위하여 긴급재정 명령법(The Emergency Laws Act 1964), 금융법(The Finance Act 1968)을 일부 개정하였다. 셋째, 테러범죄 수사를 위한 정부기관·단체·개인기업의 자료제공을 의무화하고 이를 위해 농업시장법(The Agriculture Act 1958) 등 66개 관련법을 제정하였다. 넷째, 국가안보에 위험스럽거나 국제 테러혐의자로 의심이 가는 자에 대한 입국금지, 추방대상을 확대하고 이를 위하여 이민법(Immogration Act 1971) 등 관계법령을 개정하였다. 다섯째, The Public Order Act(1986)의 처벌대상에 인종차별과 종교적 차별에 의한 범죄를 포함시키고 형량을 강화(2년→5년 이하의 징역)하는 방향으로 관계법률을 개정하였다. 여섯째, 대량살상무기에 의한 테러 예방을 위하여 생물학무기법(The Biological Weapon Act 1974)과 화학무기법(The Chemical Weapon Act 1996)을 개정하였다. 일곱째, 병원체와 독극물·방사능에 의한 테러예방을 위하여 소유자·관리자의 의무, 관계기관의 조사·감

72) 김창희, 전게논문, 2001, p. 17.
73) 권정훈, 전게논문, p. 83.

시권, 위반자에 대한 처벌규정을 명시하고 이를 위한 관계법률 개정을 추진하였다. 여덟째, 항공기 안전을 위하여 영장없는 체포 및 처벌규정을 명시하였다. 아홉째, 경찰관의 지문채취, 수색, 사진촬영, 신원확인을 위한 안면 부착물(모자, 안경, 수건) 제거명령, 정지명령, 압수권한 강화를 부여하였다. 열 번째, 처벌 규정으로서 위험물질을 이용하여 위협한 자는 7년 이하의 징역 또는 벌금을 부과하게 하였다.[74]

9·11 테러가 발생하면서 이러한 수단 외에 테러를 방지하기 위한 강력한 제재수단의 법적인 대책을 추가하기 위하여 2001년 12월 14일 '반테러리즘, 범죄와 안보에 관한 법률(Anti-Terrorism, Crime and Security Act)'인 이른바, '대테러법'을 제정하여 테러리스트에 대한 출입국 관리, 자산동결, 통신자료 취득 등을 개정하여 수사권을 강화하였다.[75]

이 중 출입국 관리면에서는 국가안보에 위험하거나 테러혐의자로 의심되는 자에 대해서 입국 금지, 추방대상을 확대하고, 특히 경찰관, 이민국 직원, 세관원은 주 경계 및 공항만에서 출입국하려는 자에 대하여 테러와 관련된 의심을 불문하고 차량뿐만 아니라 항공기, 선박에 대해서 검문, 검색을 할 수 있도록 확대 하였다.

아울러 2005년 7월 런던지하철 테러사건을 계기로 '테러방지법(the Prevention of Terrorism Act)'이 제정되어 기존의 법제를 정비하였다.'이와 함께, 테러방지 문제를 재난방지와 통합하여 통합적 관리체계를 추구하는 경향이 있음도 주목할 만하다. 즉, 테러방지와 관련된 조직들은 점차로 단순한 테러방지 영역에서 벗어난 전체적인 위기관리의 차원으로 확대되는 경향을 보이고 있다.

9·11 이후, 영국의 테러 전략은 안보 위협에 대한 평가를 기초로 예방(Prevention), 추적(Pursuit), 보호(Protection), 대응태세(Preparedness)와 같은 네 가지로 구성하게 된다. 첫째, 예방(Prevention)은 국내·외 테러리즘의 배경이 되는 요소들을 완화한다. 이는 영국 내 이슬람인들에게 모든 법적 보장을 다함으로써 영국사회에 완전히 참여할 수 있도록 하는 것에 가장 중점이 있다. 둘째, 추적(Pursuit)은 정보를 활용하여 테러리스트들을 효과적으로 분쇄하고 검거한다. 영국은 국제적으로 외국 정부와 법집행기관들과의 공동작업과 정보공유를 수행하면서, 국내적으로는 국경의 보안을

74) 국회정보위원회, 『테러관계 자료집』, (국회정보위원회 수석전문위원실 [편], 2002), pp. 62~63.
75) 이계수·오동석·오병두, "테러대응 법령과 기구에 대한 비교 연구", 『치안논총』 제22집, (치안정책연구소, 2006), p. 534.

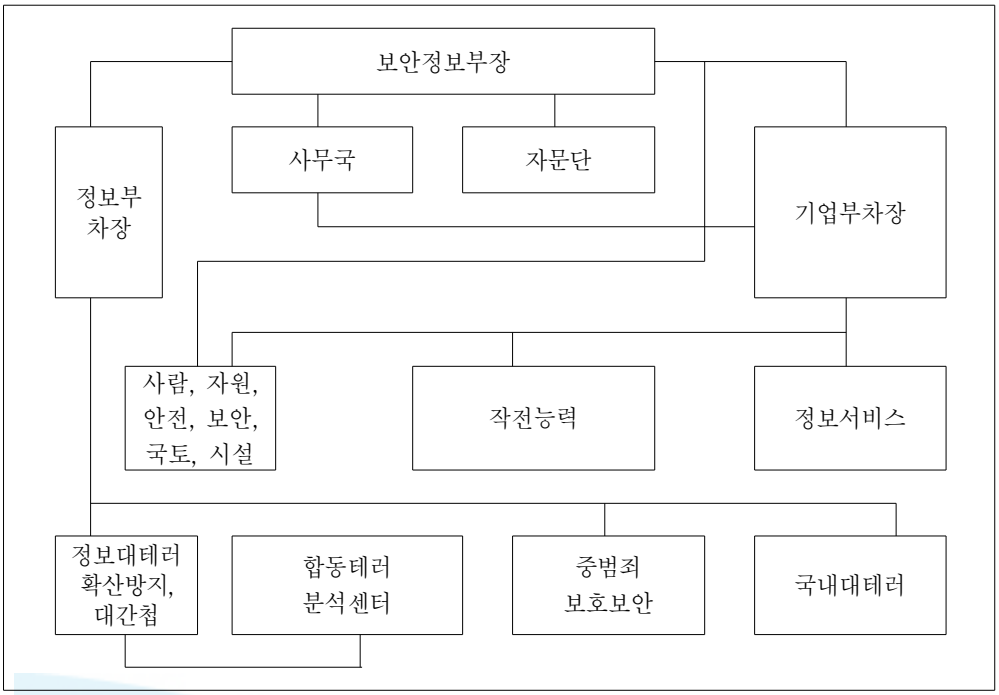
보다 강화하고, 신원도용(identity theft)을 보다 어렵게 하며, 테러리스트가 재원에 접근하는 것을 억제하고자 한다. 셋째, 보호(Protection)는 안보를 위한 보호적 예방조치(protective security precautions)를 활용하여 국내·외에서 영국인들에 대한 위험을 최소화한다. 이 보호적 예방조치에는 화학·생물·방사능 및 핵(CBRN) 위협 등이 포함된다. 그 범위에는 공항에서의 물리적 수단에서부터 각 지역 경찰 소속의 대테러리즘 보안담당관(Counter-Terrorism Security Advisers; CTSAs)을 설치하는 것까지 포함된다. 넷째, 대응태세(Preparedness)는 테러리스트의 공격 또는 기타의 중요한 혼란(disruption)에 대응할 수 있는 사람들과 자원을 보유하도록 하여 테러 공격 등으로부터 회복력을 향상시킨다. 따라서 영국의 정보기관들은 이와 같은 전략을 통하여 테러방지 정보기관으로부터의 제안이 받아들여져 위의 네 가지 전략 중 예방과 추적에 집중되어 있다.[76]

9·11 이후 보안정보부(the Security Service; SS)는 산업과 상업부문에 보다 예방적 보안권고(preventive/protective security advice)를 하기 시작하였다. 또한 보안정보부가 운영하는 국가보안자문센터(National Security Advisory Center)를 경찰의 대테러자문보안담당관과의 네트워크에 연결시켜 운용하기 시작하였다. 그리고 국제적인 차원의 테러리즘에 대응하기 위하여 특별수사대의 업무영역에서 비밀정보부와의 협력관계가 중시되고 있으며, 이민국(the United Kingdom Immigration Service; UKIS)과 관세청(Her Majesty's Custom & Excise; HMCE) 등과 같은 기관 간 정보의 통합 및 조정이 강조되고 있다.

영국의 테러대응 조직체제를 살펴보면 다음 < 그림 2 >와 같다.

76) Press Office, " Prevention, Pursuit, Protection and Preparedness: A Strategy To Reduce The Risk From Terrorism",
2004.7.8(http://press.homeoffice.gov.uk/press-releases/Prevention,_Pursuit_Protection_?version 1);Frank Gregory, "Intelligence System's Response to 9/11 and The Implications of the London Bombings of 7 July 2005", ARIN 94/2005, 12/7/2005.
(www.realinstitutoelcano.org/analisis/781.asp), (검색일:2010.1.13)

< 그림 2 > 영국의 테러대응 조직체제



출처 : 권정훈, “한국의 테러대응체제에 관한 연구”, (용인대학교 박사학위 논문, 2008), p. 87.

2003년 6월 영국정부는 보안정보부(SS), 비밀정보부(the Secret Intelligence Service; SIS), 국방부(the Ministry of Defence; MOD), 경찰 등 정부기관합동의 합동테러분석센터(JTAC)를 설립하였다. 이 기구의 설립 목적은 보안정보부의 장의 관할 하에 모든 정보기관의 분석가들과 기타의 전문가들을 한 자리에 모아서 분석 작업을 행하도록 함으로써 다양한 정보기관간의 제도적인 장벽을 허무는 데 있다.

합동테러분석센터(JTAC)의 장은 비밀정보부의 장에게 책임을 지지만, 기구상으로는 독자적이며 11개의 정부부처와 기구 등의 대표로 구성되어 있다. 그 인적 구성은 세 개의 정보기관, 즉 보안정보부(SS), 비밀정보부(SIS), 그리고 정보통신본부(GCHQ), 그리고 군 방첩대(the Defence Intelligence Staff; DIS), 외무부, 내무부, 그리고 경찰 등 기타 관련부처의 대표들로 구성되어 있다.

주요 임무는 국내·외 테러리즘과 관련된 정보를 분석·평가하고 다른 정부부처와 기구들이 필요로 하는 위협이나 테러관련 주체를 평가하여 정보를 제공하는 것이다.

영국 정부는 합동테러분석센터(JTAC)를 국제적 테러 위협의 분석에 관한 최고 전문 집단으로 여기고 있고, 장기적인 연구를 수행하여 매주 세계 전역에서의 위협 정보를 평균 100여건씩 취급하고 있다. 또한 보안정보부 내에서 합동테러분석센터(JTAC)는 런던경시청 내의 특수수사대 중의 하나인 대테러 특수수사대와 밀접한 협조관계를 유지하는데, 이 기관은 영국 내 테러활동에 관한 수사를 담당한다.[77]

또한 2006년, 보안부(MI5), 경찰청 등 정보당국이 입수한 첩보에 따르면 2,000여명 이상의 알카에다 연계혐의자들이 영국에 잠복, 활동하고 있으며 화생방·핵물질 등을 이용한 테러모의도 30건 이상이 진행 중인 것으로 파악되었다. 이 뿐만 아니라 계속 자행되는 폭탄테러에 대한 위협이 있었고, 11월 23일에는 런던에서 前러시아 연방보안부 요원 「알렉산드로 리트비넨코」가 방사성 물질 폴로늄 210에 중독되어 사망하는 사건도 있었다. 이 사건 수사 과정에서 러시아에서 영국·독일간 항공기에서 폴로늄 210이 검출되었다. 이는 항공기를 통한 위험물질의 이동이 가능했다는 것으로 교통수단의 허점이 노출되었다. 이러한 위협에 따라 영국 정부는 대테러 정책을 한층 강화한 대테러법 'Terrorism Act 2006'을 3월 30일 발효함으로써 테러 찬양, 출판물 발간·배포 및 테러공격 준비·계획 혹은 지원·동조, 테러훈련을 받거나 시키는 행위, 훈련캠프에 참석하는 등의 행위를 처벌할 수 있게 되었다. 또한 정부는 비밀정보부(MI6), 보안부(MI5), 통신정보부(GCHQ) 등 영국의 정보·수사기관이 합동으로 구성한 웹사이트를 통해 기존 7단계에서 5단계로 변경된 테러위험수준을 일반 대중에 공개하였다.[78]

따라서 영국 정부는 이러한 방법으로 대테러정책을 홍보하고 국민들의 경각심을 일깨웠다.

3. 독일의 테러방지 체제

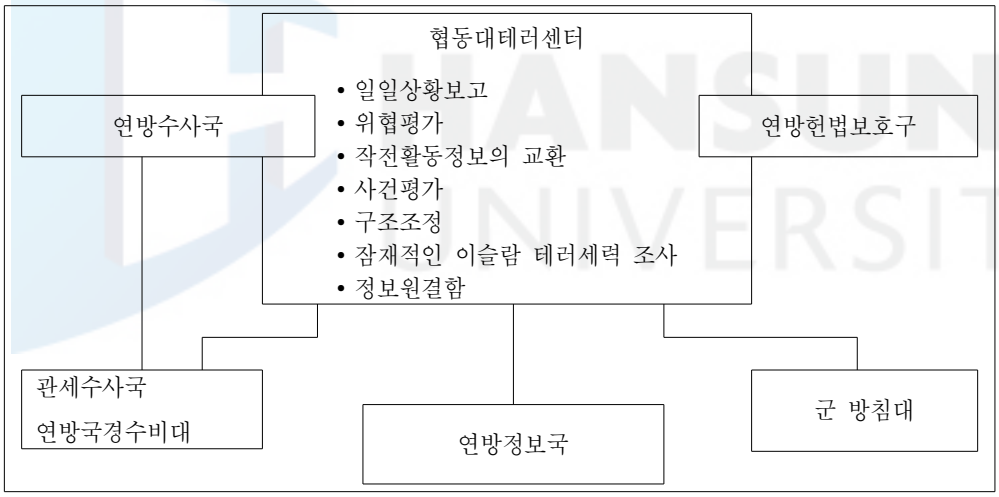
독일에서의 테러리즘은 신나치·좌익성향의 테러가 주류를 이룬 가운데 좌익 테러조직인 'MG(Militance Gruppe)'라는 단체가 등장, 적군파(RAF) 이후 잠잠했던 극좌테러가 새로운 테러위협으로 대두될 가능성이 제기되어 수사 당국이 보안 활동을 강화하였다. MG는 소구경 총알을 넣은 편지를 정치인 등 주요 인사에 우송하는 수법

77) 권정훈, 전게논문, pp. 85~86.
78) 국가정보원, 『2006년 테러정세』, (국가정보원, 2007), pp. 51~52.

을 주로 사용하고 있는데, 2003년 4월 10일 함부르크 맥도날도 방화사건 당시 RAF 조직원들을 추모하는 사진이 담긴 전단이 살포하기도 하였다. 2003년 1월에는 알 카에다 연계혐의자 체포 등 대테러 활동도 적극 전개하여 빈 라덴의 재정책임자와 알 카에다 조직원 2명을 검거하였으며, 9·11테러 연계 혐의로 2001년 11월 28일에 체포된 알 카에다 고위 간부에 대해 법정 최고형인 15년을 선고하였다.[79]

한편, 독일 테러방지법제의 최근 동향은 유럽연합의 테러대응체제와 관련을 맺으면서 국가의 대내적 안전 보장차원에서 재난대응체계를 포괄하는 종합적인 대책을 수립하고 있다. 독일은 사민당-녹색당 연립정권 하의 연방 내무부 장관을 역임하였던 오토 쉴리의 제안에 따라 국제적 테러에 대비하기 위한 조직으로서, 2004년 12월 말에 협동대테러센터(GTAZ; Gemeinsames Terrorismus - Abwehrzentrum)가 설치되었다. 협동대테러센터(GTAZ)는 집행권한을 갖는 통합조직이 아니라 각각 경찰과 정보기관으로 분리·운영되는 이원적인 구조의 협동정보분석센터로 기능한다.

< 그림 3 > 독일의 테러대응 조직체제



출처 : 권정훈, "한국의 테러대응체제에 관한 연구", (용인대학교 박사학위 논문, 2008), p. 94.

이 기구는 실시간의 정보교환, 신속하고 목표지향적인 현실적 위험징후의 평가, 작

79) 국가정보원, 『2003년 테러정세』, (국가정보원, 2003), p. 67.

전활동 수단의 조정 그리고 배경의 분석 등을 확보하기 위한 조직이다. 정보의 흐름에 장애를 제거하고 가용한 지식을 정보처리의 방식으로 통합함으로써 정보교환의 가속화와 분석능력의 제고와 조화를 이루기 위한 제도로서 장점을 가지고 있으며, 현재 연방과 각 주에서 파견된 약 180명의 전문가가 협동대테러센터(GTAZ)에서 근무하고 있다. 협동대테러센터(GTAZ)에는 연방수사국, 연방헌법보호청, 연방해외정보국, 각 주의 주 수사국 및 헌법보호청, 연방국경수비대, 관세수사국, 군방첩대, 연방검찰청 그리고 연방 이민 및 망명청 등이 참여하고 있으며, 다음과 같은 임무를 수행하고 있다.[80]

첫째, 일일 상황분석을 통하여 매일매일 생산되는 경찰과 정보기관의 상황판단의 교환, 원인관련 최초평가의 작성 및 이상의 작업과 연계된 조치의 조율에 복무하는 활동을 한다.

둘째, 위험평가를 통하여 거의 매일 입수되는 암시적 정보 및 경고 그리고 새로이 입수된 인식자료가 철저하게 공동으로 분석·평가하게 된다. 이는 구체적인 행동 필요성이 존재하는가 하는 질문 등에 대해 신속·정확하게 답변해야 한다.

셋째, 효과적인 대응조치를 구상하기 위하여 각 기구들이 확보한 테러의 부분적인 정보들을 공동으로 평가해야 한다.

넷째, 국제 테러에 대응하기 위하여 장기적으로 효과적인 방안들을 분석하기 위한 구조분석으로서 이는 매우 중요한 업무영역이다.

다섯째, 행위자 및 협력자구조 그리고 테러리스트의 충원을 효과적으로 대처하기 위하여 요주의인물과 관련인물에 대한 인지사실을 상호 대조함으로써, 잠재적인 개별 이슬람 테러세력에 대한 조사를 해야 한다.

여섯째, 정보원의 결합을 통해 인터넷 검색 혹은 이슬람 학자 및 번역자의 투입 등과 같은 시너지 효과를 가져 올 수 있다.

한편, 2006년에는 터키 분리주의 테러단체인 '쿠르드노동자당'(PKK)에 의한 테러사건 1건과 극우세력에 의한 테러 6건 등 총 7건이 발생했다. 이는 2006년 동유럽 지역에서 확산된 인종차별주의가 영향을 미쳤기 때문으로 해석된다. '네오나치', '스킨헤드' 등 약 1만여 명으로 추산되는 극우주의자들의 테러가 증가하였다. 이외에도 독일은 아프간 국제치안지원군(ISAF)에 2,800여명의 군인을 파병하고 6월 1일부로

80) 권정훈, 전게논문, pp. 91~93.

지휘권을 인수하였기 때문에 이슬람 극단주의 세력의 테러대상이 될 가능성이 높은 것으로 평가되었다. 실제로 6월 독일 내에서 테러를 모의하던 이라크 테러단체 '안사르 알 이슬람' 조직원 4명이 체포되면서 위협이 현실로 드러났다. 또한 인터넷을 통한 이슬람 과격사상 유포 및 테러선동이 시작되었는데, 5월 알카에다의 독일어 웹사이트가 개설된 것이 포착되었고, 인터넷으로 '빈라덴'의 테러 메시지를 유포한 이라크인 1명이 10월 검거되었다. 이러한 국내외 테러위협 가운데 2006 독일월드컵(6.9~7.9)을 개최하게 된 독일정부는 테러예방에 만전을 기하여 무사히 대회를 마칠 수 있었다. 내무부는 3월부터 산하 '국가정보협력센터'를 중심으로 위협 요소를 사전차단하기 위해 첫째, 인접 6개국 국경을 임시 통제하고, 둘째, 경찰력 10만여 명 및 사설 경비업체 직원 15,000여명을 투입했으며, 셋째, 극우주의 시위자에 대해 적극 대응 등 대책을 시행했다. 또한 경기장 상공에서 경기 전후 시간에는 비행을 금지하고 공중조기경보기(AWACS)를 배치했으며, 핵 전문가 등을 포함, 군병력 7천여 명이 투입되었다. 역시나 월드컵 기간 중 여러 폭탄 테러 위협이 지속되었는데, 이에 11월 내무부는 법무부·민간학자와 함께 1999년 이후 독일 내 테러·국제범죄 등의 전개양상을 분석한 '안전보고서'를 발표하여 국제협력확대 및 문화·종교적 대화를 통한 근본적 문제해결 방안을 제시했다. 또한 독일은 2007년도 상반기 EU 의장국을 맡아 4대 역점 과제의 하나로 테러 대처를 위한 역내 내무·사법 협력 강화를 명시했다. 또한 2001년 9·11 테러 직후 제정하여 2006년 말 시한이 만료되는 '대테러법안'을 향후 5년간 연장하고 정부의 개인통신·자금정보 수집권한을 강화한다는 개정안이 12월 15일 상·하원에서 통과되었다. 이 뿐만 아니라 '대테러 데이터베이스 통합법안'도 통과되어 37개 기관에서 개별적으로 관리하던 테러분자·단체관련 정보를 연방·지방정부 중앙 데이터베이스에 입력하여 모든 수사당국에서 공유할 수 있게 하는 등 독일정부는 강력한 대테러 기반을 구축하였다.[81]

4. 일본의 테러방지 체제

일본은 1977년 9월 28일 일본 적군파(Japanese Red Army : JRA)에 의한 항공기 납치사건과 관련하여 테러리스트들의 요구조건인 인질 석방금 600만 달러를 지불하

81) 국가정보원, 『2006년 테러정세』, (국가정보원, 2007), pp. 54~55.

고 일본 내에 수감 중이던 적군파 소속 테러리스트 9명을 석방한 사건이 있었다. 인질은 구출하였으나, 테러리스트들의 요구를 들어줄 수밖에 없었던 이 치욕적인 사건을 계기로 테러리즘에 대해 강경한 입장을 취하게 되었고, 현재 테러리즘에 관한 국내법 제정이 가장 잘된 국가 중의 하나[82]로 인정받고 있다. 테러리즘 규제를 위한 국내 법률과 제정 시기를 시대별로 살펴보면 다음 [표 1]과 같다.[83]

[표 1] 일본의 대테러 법률

년 도	1952	1970	1972	1974	1977	1980
법률명	파괴활동 방지법	항공기 강취 등에 관한 처벌에 관한 법률	화염병의 사용 등 처벌에 관한 법률	항공의 위험을 발생시키는 행위 등의 처벌에 관한 법률	인질에 의한 강요행위 등의 처벌에 관한 법률	국제수사 공조법

출처 : 정형근, 『국제테러의 법적규제에 관한 연구』, (서울 : 고려원, 1992), pp. 245~246.

그러나 위 표에서 보는 바와 같이, 일본은 테러리즘 규제를 위한 법률이라고 하기는 하나, 테러대책에 있어서 형법상의 범죄에 해당하는 경우에만 처벌하며 테러관련 국제 조약에 가입할 때마다 국내법을 정비하는 정도에 그치는 등 1980년대 이전까지 비교적 소극적 입장을 견지하는 형태로서 입법정책에는 크게 관심을 갖지 않았다.

그러나 1995년 동경 지하철 독가스 테러사건을 계기로 그 이후, 1999년 '무차별 대량살인행위를 행한 단체의 규제에 관한 법률'을 제정하여 테러입법에 대한 관심을 가지기 시작하였으나 다른 선진국들과 같은 테러에 대한 특별한 형사법적 입법을 하지 않았다. 단지, 테러의 위험에 대처하기 위하여 각종 정책을 실시한 바, 주로 테러의 예방을 위한 치안강화 및 테러발생시 신속한 진압 혹은 테러대응요령에 관한 대국민홍보 등 행정적인 조치에 치중하였다. 따라서 테러행위가 현행 형법상 범죄에 해당될 경우 그 규정에 의하여 처벌하며, 이 경우 테러에 대한 특별한 취급은 인정되지 않고, 다른 범죄와 마찬가지로 형사소송법에 규정된 형사절차에 따라 처벌하였다.

한편, 9·11테러는 일본으로 하여금 새로운 안보태세로 전환할 수 있는 추진력을 제공했다. 미국은 이러한 일본의 태도를 격려하고 있으나, 일본의 장기불황으로 인한 경제

82) 구상회, 『테러학 개론』, (서울: 도서출판 동문, 1999), p. 242.
83) 정형근, 『국제테러의 법적규제에 관한 연구』, (서울: 고려원, 1992), pp. 245~246.

적 불안정이 장차 대테러전 수행에 있어 최대의 위협이 될 것으로 판단하고 있다.[84]

따라서 일본도 9·11 테러 이후 "테러대책 특별조치법"을 만들어 미국의 대테러 군사작전에 자위대의 참여를 보장하였다. 이 '테러대책 특별조치법'은 자위대의 활동범위를 타국 영토까지 확대하고, 자위대의 전투시 해외 파견을 처음으로 허용하는 등 적극적인 대응을 하고 있다.

2002년 8월 2일에 공개된 일본의 방위백서는 테러리즘 및 미국과의 안보협력을 새롭게 강조했다.

한마디로 "미국 주도의 테러리즘과 싸우는 국제적인 노력을 통해, 미국의 압도적인 국력과 국제협력이 긴요함이 명백해졌다."는 것이다. 이를 위해 이미 반 테러법[85]을 통과시켜 반 테러 국제협력의 길을 열었다[86].

테러 대응과 관련한 국가정보기구로는 내각정보조사실과 방위청통합조정본부로 구성되어 있다. 내각정보조사실은 총리의 직접 지휘하에 있으면서 총리의 외교 및 국방정책 결정에 도움이 되는 연구와 분석·활동을 수행한다. 1952년 총리부설치령에 의거하여 내각 관방장관 산하에 내각조사실을 창설하였으나 1986년에 내각정보조사실로 명칭을 변경하여 기능을 강화하였다.

이 기구는 미국의 중앙정보국(CIA)과 같은 통일된 성격의 국가정보기관이 아니며, 타 정보기관과의 수평적 관계를 유지하고 있어 부문정보기관에 대한 조정·통제기능은 없다. 한편 방위청통합조정본부는 1996년 5월 방위청 통합막료회의 산하에 통합정보본부 설치를 골자로 하는 방위청설치법이 개정됨에 따라 1997년 1월 각 군별로 분산되어 있는 전략정보 수집·분석업무의 일원화를 위하여 창설되었다.

본부장 예하에는 총무·기획·분석·영상(화상·지리부)·전파해석 등 5개 부서로 구성되어 있다. 주요 임무는 러시아·중국·한반도 등 극동지역의 군사정보와 중동·중남미·아프리카 등 평화유지활동(Peace Keeping Operations; PKO) 파견지역에 대한 정보수집과 내전에 의한 기아, 난민문제, 국제 테러리즘 등에 대한 정보 등을 수집·평가하여 방위청 장관에게 보고하도록 되어 있다.[87]

---

84) 윤영상, "한국의 뉴테러리즘 위협과 대응방안에 관한 연구 : 도시지역 테러리즘을 중심으로", (중앙대학교 행정학 석사학위 논문, 2004), p. 92.

85) 일본은 '테러대책조치법'을 2001년 10월 29일에 제정하였다. 테러대책은 협력지원활동, 수색구조활동, 이재민구호활동과 기타 필요한 대응조치로 한정하고, 일본 내뿐 아니라 국제적인 테러리즘의 방지근절에 적극적이고 주체적으로 기여하도록 규정하고 있다.

86) 문광건 외 공저, 『뉴테러리즘의 오늘과 내일』, (서울: KIDA출판부, 2003), pp. 234~235.

87) 김두현, 『현대테러리즘론』, (서울: 백산출판사, 2004), pp. 468~469.

일본의 테러리즘 대응정책은 원칙적으로 경찰이 담당하며 방위청내에 테러리즘 대응조직은 보유하고 있지 않다. 전담부서로 경시청 테러대책실이 설치되어 있고 실질적으로 대테러 임무를 수행하는 조직은 2002년 한·일 월드컵시 주요 시설 테러방지에 투입된 일본 최고 특공대이며 비밀 특수경찰부대인 SAT(Special Assault Team)[88]가 있다.

제 2 절 한국에 주는 정책적 함의

무엇보다도 테러에 관한 사전적 예방 조치가 가장 중요하다. 9.11 테러 역시 미국의 정보기관, 즉 CIA와 FBI 그리고 DIA의 첩보 수집의 능력 부족에서 기인했다고 볼 수 있다. 9.11 테러가 발생될 것이라는 사실에 대해 미국 국민들은 아무도 인지하지 못했다. 그것은 바로 국민들이 정부의 각종 정보기관을 신뢰하고 있었기 때문이다. 테러에 관한 책임은 정보기관의 노력에 따라 예방될 수 있다. 테러의 예방은 오직 첩보 수집에서 정보화 생산의 능력에 기인된다. 환언하면, 테러 대책에 관한 유일한 방안은 대테러를 위한 첩보 활동인 것이다. 이것이 바로 테러 대책의 근본이다. 또한 첩보 수집에 의한 상호 협조적인 정보 관리는 필수적이다. 곧 미국의 첩보기관들이 상호 협조하지 못하고 첩보의 공유가 없었던 탓에 9.11 테러에 대해서는 아무런 조치를 취하지 못했던 것이다. 따라서 첩보는 대테러 정책에서 가장 중요한 요인인 셈이다. 하지만 첩보가 정보화되는 과정에서 분석관의 능력이 부족함을 드러낼 경우에는 그 첩보가 아무리 가치 있는 정보라 할지라도 휴지에 불과하게 되고, 이후에 발생하게 될 사건은 국가에 커다란 재해를 끼칠 수 있다. 그 이유로는 테러 조직원들이 장차 사용하게 될 장비는 화학, 생물학, 방사성 물질, 핵무기들로 테러를 감행할 가능성이 점차 커지고 있기 때문이다.[89]

따라서 테러 예방의 최선은 예방 정책이고 이를 위해 장기적이고 포괄적인 대응책을 마련하는 것이다. 이를 위해 선결 과제로 전 세계가 점차 인터넷을 통해 동질화되어 가는 새로운 초국가적 문화 구조 혹은 사이버 세계화 과정에 대한 명확한 이해가 필

---

88) 설립당시 독일의 테러진압부대인 GSG 9(Greszschutzgruppe 9)으로부터 극비리에 교육받고 장비도 동일하게 갖추었으며, '98년에는 헬기 2대도 추가되었다. 현재는 미국의 FBI와 SWAT으로부터 시가지 인질구출작전의 지도를 받고 있으며, 전술훈련도 병행하여 진행되고 있다고 한다.

89) 대테러정책 연구논총, 제4호,(국가정보원 테러정보통합센터, 2007), pp. 88~89, http://www .tiic.go.kr.

요하다. 이를 바탕으로 우리의 대테러 정책의 기본 방향을 21세기 테러의 가장 중요한 특징인 테러의 지역성을 넘은 테러의 세계화 경향에 비추어 당분간 반테러 국제 공조의 기본 틀 안에서 우리의 국가 안보와의 합치점을 찾아야 한다. 다시 말하면, 한국의 특수성과 국가 이익이 고려되는 포괄성을 지닌 방향으로 재정립해야 한다.

미국의 9·11테러의 경우를 살펴볼 때 우리가 고려해야 할 사항은 우선 무엇보다도 먼저 대테러 업무를 전담할 부서가 필요하고, 그 다음으로 각종 정보기관 간의 네트워크 구축을 통한 신속한 정보 교류가 필요하다는 점이다. 이와 함께 지적할 수 있는 것은 최신 통신기술을 자유자재로 활용할 수 있는 인력과 장비의 확보가 필요하다는 점이다. 이 밖에도 반테러 국제 공조의 일환으로 테러 대비 예산의 확보와 유엔을 통한 반테러 결의안의 적극지지 등이다. 그리고 세계적인 테러 지원 국가라고 할 수 있는 이슬람 국가들과의 외교 강화가 필수적이다.[90]

90) 이창용, 전게서, pp. 236~237.

제 4 장 한국의 테러대응체제 분석

제 1 절 한국의 테러리즘 환경

1. 정치적 환경

우리나라는 남북 분단 이후 1990년대 말까지 북한의 대남 테러 사건이 종종 자행되었다. 그 사례로서는 1968년 청와대 기습 사건과 울진·삼척 무장공비 습격 사건, 1983년 미얀마 아웅산 묘소 테러 폭파 사건, 1987년 대한항공 858기 폭파 사건 등 약 550 여건에 달하고 있다.

더군다나 북한 테러리즘을 설명하는 데에 있어서 특별히 한반도의 분단 상황의 정치적 여건을 고려해야 한다. 그렇다면 북한의 테러리즘이 테러라고 볼 수 있는가 하는 것이다. 북한 테러리즘이 테러라기보다 정규 군사작전의 일부로서 게릴라전(비정규전)으로 보아야 한다는 의견도 제시되고 있다. 또한 테러리즘이라고 한다면 북한 테러리즘의 범위를 어떻게 정의하느냐는 것이다. 즉 어떤 종류의 행동과 공격이 테러의 범주에 포함되느냐 하는 것이다.

북한의 테러리즘이란 그들이 국가정책의 일환인 한반도 적화통일 목표를 달성하기 위한 하나의 수단으로 직접적인 물리적 폭력, 남한 사회의 공포나 불안감을 조성하는 간접적인 심리적 폭력, 그리고 정보 수집을 위한 각종 직간접의 공작적 폭력 등을 북한이라는 국가단체가 조직적이고 계획적으로 주도하여 한국에 대해 정치적, 경제적 및 사회적 혼란을 야기 시켜 무력남침의 기회로 연결시키려는 불법적인 폭력의 행사라고 할 수 있다. 지금까지 북한이 자행한 대남 테러리즘은 대남 적화혁명이라는 정치적, 이데올로기적 동기 등 두 가지로 볼 수 있다. 그들의 대남 테러리즘은 모두 국가주도의 국가테러리즘이고, 그 테러리즘 수법은 항공기 및 어선과 어민 납북, 항공기 폭파, 요인 암살, 무장간첩 남파, 민간인 살상 등 동원 가능한 모든 폭력적 방법을 사용하고 있다. 테러장소도 남한 내부와 미얀마, 바그다드 등 국내·외를 가리지 않았다.[91]

북한 테러리즘의 기원을 살펴볼 때, 테러리스트라는 용어를 최초로 사용한 단체는

91) 여영무, 『테러리즘과 저항권』, (서울 : 나남, 1989), p. 40.

19세기 소련의 한 주요 혁명 단체였다. 테러리즘의 사용을 정당한 정치투쟁의 수단으로서 간주하는 과거 소련의 시각이 북한으로 유입, 전달되었다고 볼 수 있으며, 이러한 사상이 마르크스-레닌주의 통치자들의 저서에서 이미 나타나고 있다. 그들의 목표는 오로지 공산주의 목표달성을 위해 테러리즘을 사용할 것을 주장했다.

북한은 사회주의 헌법(98년 개정) 서문에서 "김일성 동지의 사상과 업적을 옹호·고수하고 계승 발전시켜 주체혁명을 끝까지 완성해 나아갈 것"이라는 혁명노선 옹호와 제2조 <혁명적 국가>라는 규정, 그리고 제17조에서 "나라의 자주권과 민족적 계급적 해방을 실현하기 위한 모든 나라 인민들의 투쟁을 적극 지원한다." 라는 조항은 북한의 대남 대외정책에서 폭력성을 여전히 내포하고 있다고 할 수 있다. 1972년 사회주의 헌법 제16조 규정인 "세계 모든 나라 인민들과 단결해 그들의 민족해방투쟁과 혁명투쟁으로 적극지지 성원한다."라는 내용을 다소 완화했다고 할 수 있다. 그러나 개정헌법 중 김일성 주체사상 계승발전과 혁명국가라는 표현 속에서 대외정책으로 국제테러리즘을 국가정책으로 삼을 수도 있다는 것을 암시하는 조항이다.[92]

6·25 전쟁이 종식된 후, 지금까지 북한은 2,800여 회에 걸쳐 대남 무력 도발을 감행했다. 그 시기별로 분류하자면 해방～한국전쟁 발발이전, 1950～1960년대, 1970～1980년대, 1990～2000년대 4단계로 구분할 수 있다.

해방～한국전쟁 발발이전까지 북한은 비밀공산당원이나 남파된 간첩을 통해 공산정권수립에 궁극적인 목적을 두고 이에 반대하는 남한 내 반공 세력에 대한 테러 및 전복활동을 주로 실시하였다. 이 시기의 주요 테러 사건으로는 현준혁 암살, 제주 4.3사건, 여순 10.19사건 그리고 이승만 박사 저격을 비롯한 남한 내 주요요인 암살기도였다. 1950～1960년대에는 북한의 테러리즘의 기반이 강화되고, 남한의 지속적인 무력도발을 감행하기 위하여 테러리즘을 노동당의 주요 사업으로 계획하고 추진하여 테러 전술을 게릴라전과 함께 무장 폭력 봉기를 혁명전쟁으로 확대시키는 결정적 요소로 보았다. 북한의 이러한 목적과 의도로 자행한 테러리즘은 대통령 암살, 한·미 연합 방위태세 약화, 후방지역의 교란 목적인 124군부대 무장공비들의 청와대 기습사건 및 울진·삼척무장공비 침투 사건, 해군 함정 PCE-56함 격침 사건, 미국의 전자정찰함 푸에블로호 납치사건, 대한항공 YS-11기 납치 사건 등의 2,817건의 테러행위를 자행했다.

---

92) 1998년『사회주의 개정헌법』 서문과 제2조, 제17조.

1970～1980년대의 북한의 테러리즘의 특징은 70년대에 6·25 전쟁 이후, 납북자의 존재를 처음으로 공식 인정하고 납북자와 국군 포로의 생사 확인 문제를 남측과 협의하기 위해 1971년 '남북적십자회담'을 개최하였고, 통일문제의 해결을 목적으로 1972년 7·4 남북공동성명서'를 발표하였다. 그러나 한국의 급속한 경제성장과 철저한 반공정책에 대응하기 위해 북한은 문세광의 대통령 저격 사건, 기습 남침용 땅굴 굴착 사건, 판문점 미군장교에 대한 집단폭행사건, 판문점 도끼 만행사건이 있었다. 80년대에는 북한의 지속적인 경제계획의 실패와 과중한 군사비 증강 및 외채의 급증이 있는 반면, 한국은 모든 분야에서 안정을 자리 잡는 시기였다. 이 시기에 미얀마 아웅산 폭탄테러사건, 김포공항 청사 폭파사건, 대한항공 858기 폭파 사건 등 총 550여건이 일어났었다.

탈냉전 이후, 1991년 12월 3일에 남·북한이 화해 및 불가침, 교류 협력 등 3개 부문에 관해 공동 합의한 '남북기본합의서'를 정식으로 교환하였으나 90년대에도 북한의 지속적인 대남 테러가 일어나게 되었다. 테러의 유형은 과거 체제를 위협하는 정책적 전환을 위한 목적테러리즘이 아니라 개인에 대한 보복성 테러로 전환되기 시작하였다. 그 예로, 1996년 10월 1일 러시아 블라디보스톡에서 우리나라 정보기관소속 최덕근 영사가 암살되었고, 1997년 2월 15일 분당에서 이한영 암살사건[93]이 있었다. 또한 '국민의 정부' 시기에 우리나라는 북한에 대한 정책 의제로 '햇볕정책'의 결과가 2000년 드디어 남·북한의 두 정상이 만나 '6·15 남북공동선언'을 발표하였다. 2002년, 그럼에도 불구하고 제2연평해전 및 서해교전이 일어났고, 그 이후 2007년에는 남·북한 두 정상이 남북관계 발전과 평화 번영을 위한 '10·4 남북 정상선언'을 발표하였다.[94] 따라서 1990～2000년대에는 70여건의 도발 사례가 나타났다.

그러나 이러한 선언들이 무색할 정도로 북한은 지금도 장거리 로켓 발사와 2차 핵실험, NLL침범과 대청해전, 천안함 사건 등으로 우리 사회는 북한에 대한 긴장감이 여전히 팽배해져 있다. 물론 김대중 전 대통령 서거시 특사조문단의 서울방문이나 현정은 회장의 방북 및 김정일 국방위원장 면담, 이산가족 상봉 재개 등은 일시적이

93) 김정일의 처조카로서 지난 82년 스위스 제네바 유학 도중 한국에 망명해 국제사회의 주목을 받았던 이한영씨 사건 : 경찰관 등이 북한 공작원의 의뢰를 받은 심부름센터 직원에게 이한영(김정일 처조카)의 신상정보를 제공 함으로써 결과적으로 이한영이 97년 2월 북한 공작원에 의해 경기도 분당 자택 앞에서 피살된 점을 인정하여, 대법원은 2008.8.21 이한영의 처 등 유족에게 9,699만원을 지급하라는 판결을 내림으로써 국가에 60%의 배상 책임이 있음을 명시하였다.
(http://blog.naver.com/law_zzang/150035506543 참고)

94) 권정훈, 전게논문, pp. 57～59.

나마 희망과 기대감을 높인 사건들이기도 하였다. 그러나 최근 들어 김정일 국방위원장의 건강 이상에 이어 김정일의 3남 김정은이 약관을 갓 넘긴 나이에 북한의 3세대 지도자로 지명되었다는 사실과 최근의 북한의 화폐 개혁 등 과거 어느 때보다 북한의 정치적·경제적 급변사태에 대한 우려가 많이 제기되고 있다. 이러한 급변하는 북한의 정세에 우리 정부의 대북정책이 긴장과 갈등의 연속으로 갈 것인지 아니면 남북관계 해빙의 방향으로 갈 것인지는 앞으로 주목해야 할 부분이다. 그러나 앞으로도 남북관계에 긍정적 요인으로 작용할 개연성은 항상 열려 있다고 보아야 하므로 우리 정부의 지속적인 관리와 대책이 필요할 것이다.

또한 국내에 입국한 탈북자 수가 2만 명을 돌파했다. 지난 2007년 1만 명을 돌파한 뒤 3년 만에 누적 숫자가 두 배로 늘어난 것이다. 통일부는 2010년 11월 15일 "국내 입국 북한이탈주민이 지난 11일 2만 명을 넘어섰으며, 오늘 현재 2만50여명을 기록하고 있다"고 밝혔다. 이는 1948년 정부수립 이후 군사분계선과 해상을 통해 넘어온 귀순자와 중국 등 제3국을 통해 입국한 탈북자를 모두 합한 숫자이다. 국내에 들어온 누적 탈북자 수는 1999년 1000명을 넘어선 이래 가파른 증가세를 기록해왔다. 지난 2007년에는 누적 숫자 1만 명을 돌파했으며, 지난해에는 연간 최대인 2,927명이 남한 땅을 밟았다고 한다.[95]

통일부에서는 새터민들을 대상으로 사회정착 지원을 위하여 하나원을 설치함으로써 그들의 고충 등에 관한 각종 상담 및 생활지도를 통해 문화적 이질감을 해소하며, 심리적·정서적 안정을 찾는데 중점을 두고, 한국 사회에 조기 적응할 수 있도록 12주의 사회적응 교육, 6~8개월간 직업훈련을 실시하고 있다. 그러나 이탈주민의 문제는 미래 한반도 통일의 시험대 성격을 띠고 있다고 해도 과언이 아니다. 고작 2만 명을 우리나라가 제대로 포용하지 못한다면 통일 후 2천 400 만 명의 북한 주민과 '화학적 통합'을 기대하기는 어렵기 때문이다. 또한 혹시라도 북한 이탈 주민들에 끼여 침투하는 극소수의 테러리스트들을 효과적으로 적발하기 위한 관계기관의 대응책이 필요하다. 또한 남한으로 망명한 전 북한 고위직 인사 및 반체제 탈북자에 대한 북한의 집요한 보복위협이 계속되고 있음을 감안할 때 이들의 보호조치 또한 강화할 필요가 있다. 그리고 위험한 전장으로 나가는 해외파병군인, 해외활동 사업

95) 조선일보, "국내 입국 탈북자 2만 명 돌파", http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2010/11/15/2010111500393.html, 2010.11.15. (검색일:2010.12.2).

가, 외교관 인사들, 여러 선교 단체 등에 대한 안전주의를 조치하고 보안의식을 더욱 더 강화해야 하겠다.

2. 군사적 환경

한국의 테러리즘에 대한 군사적 환경은 다양한 테러리즘 능력을 갖추고 있는 북한과 항상 대치하고 있기 때문에 북한의 테러리즘을 보다 더 구체적으로 분석할 필요가 있다. 남북분단이라는 특수한 상황 속에서 우리나라가 이제까지 경험했던 북한은 우리에게 자행되어진 '대남공작'이 바로 테러리즘이었음을 생각할 때 북한과 테러리즘은 결코 무관하지 않다.

즉 북한은 폭력주의 노선에 의해 탄생한 집단이기에 테러리즘 정책노선은 결코 새로운 것이 아니다. 북한의 테러정책의 배경은 공산주의자들이 테러 전술을 게릴라전과 함께 무장 폭력봉기를 혁명전쟁으로 확대시키는 결정적 요소로 인식해왔기 때문이다. 북한이 적화혁명의 만조기(滿潮期)가 조성되었다고 판단되면 정면공격을 감행하고, 그렇지 못할 경우 대남혁명의 만조기 조성을 위한 공작을 끊임없이 수행해 나간다는 전략을 추진해왔다. 북한은 이 과정에서 우리 사회 내부의 분열을 획책하기 위해 소규모 투쟁에서 비합법적인 정치투쟁까지를 포함하여 테러리즘의 사용을 불사해왔다고 볼 수 있다. 96)

현재 전 세계적으로 실로 수많은 테러단체 자체가 테러리즘을 자행하고 있는 반면 북한 테러리즘의 가장 큰 특징은 북한이라는 국가기관이 직접 나서서 테러리즘을 전담하고 집행한다는 것이다. 즉 북한의 테러리즘은 국가 테러리즘이라고 단정할 수 있다고 해도 과언이 아니다. 북한은 지금까지 암살·납치·폭파·습격·침투 등 다양한 테러의 행위를 끊임없이 감행해 오고 있다. 많은 테러 가운데에서도 특히, 1983년 랑군 아웅산묘지 폭탄테러사건, 1987년 KAL(대한항공) 858기 폭파사건 등은 북한이 테러국가임을 온 세계에 입증하였다. 또한 최근에 2010년 3월에 있었던 천안함 사건과 11월 연평도 포격 사건을 볼 때도 북한은 전혀 달라지지 않았고, 앞으로도 대남테러리즘을 계속 감행할 가능성이 여전히 남아있다.

이와 같이 북한은 테러리즘을 대남 전략·전술중의 하나로 발전시켜 왔는데, 그 이

96) 김현기, "북한의 테러리즘과 한반도 안보", 『군사저널』, (군사저널, 2005년 8월호), p. 40.

유는 다음과 같다.[97]

첫째, 한미연합군의 철저한 경계태세가 이루어지고 있는 군사 분계선을 통한 게릴라식 침투공격이나 반공의식이 투철한 남한 국민들을 대상으로 무장공비를 침투시켜 남한 사회의 혼란조성이 거의 불가능함을 인식하게 되었다는 것이다. 이에 따라 북한은 정치·경제·군사적 위험부담이 상대적으로 낮은 테러리즘을 채택하게 되었다.

둘째, 테러리즘 정책은 지금까지 전 세계적으로 많은 테러리즘 사건에서 증명되었듯이, 배후조종 세력이 쉽게 드러나자 않는다는 이점을 가지고 있기 때문이다. 한 예로 대한항공 858기의 폭파범 김현희가 탈출에 성공했거나 자살에 성공했더라면 북한이 의도했던 대로 이 사건은 심증(心證)은 있으나 완벽한 물증(物證)이 없는 사건으로 처리되었을 수도 있었다. 설령 북한의 대남 테러리즘 배후가 완벽하게 드러난다 하더라도 북한은 남한정부에 의한 조작사건으로 몰아부처 위기를 모면하고자 했을 것이다.

셋째, 대남 테러리즘을 지속적으로 자행함으로써 남한은 세계 어느 지역보다도 위험한 곳으로 국제사회에 인식시켜 경제·금융·무역 등 여러 분야에서 경제적 치명타를 입힐 수 있고, 아울러 올림픽 경기와 같은 인류 대제전 행사를 방해하여 남한의 국제적 위상을 실추시킬 수 있다고 믿었기 때문이다.

끝으로 대남 테러리즘을 통해 남한 사회를 불안과 혼동 속에 빠지게 하고 이틈을 이용해 테러리스트나 불순 좌경세력들이 폭력과 혼돈의 사회 상황을 조장하여 대남 적화통일의 기반을 만들 수 있다고 믿어왔기 때문이다.

따라서 북한이 그동안 전개해온 테러리즘의 특징은 다음과 같이 요약해 볼 수 있다.[98]

첫째, 국가가 직접 지원하는 테러리즘이다. 북한은 아직도 본질적으로 변화되었다고 보기 어려운 적화통일이라는 목표를 가지고서 국가 최고지휘자의 지휘아래 전문적으로 훈련된 특수공작요원이 임무를 수행하고 있으며 정책적 차원에서 자금, 훈련, 전략, 전술 및 작전에 이르는 조직적 행동을 지원하고 있다.

둘째, 직접적인 테러리즘의 대상은 주로 남한에 한정되고 있다. 북한의 궁극적인 목표가 한국 내의 정치, 외교, 경제, 사회 등의 혼란조성에 의한 국력 소멸과 미국

97) 이만종·김강녕, “북한의 테러 가능성과 대비전략”, 『한국테러학회보』 제3권 제1호, (한국테러학회, 2010), pp. 21~22.

98) 강창국, “북한의 대남 테러리즘 전개와 대응책”, 『군사논단』 통권 제60호, (한국군사학회, 2009), p. 57~58.

내의 여론을 악화시켜 미국에 대한 한국의 지원 저지 및 주한미군 철수를 목표로 하고 있다.

셋째, 국제혁명역량 강화를 위한 해외 폭력 수출이다. 북한은 1960년대 중반부터 무력적화통일을 지원하였다. 1966년부터 북한은 중남미·아프리카 등 35개국에 테러리스트 훈련단 및 고문단을 파견하여 게릴라 및 테러 훈련을 실시하였으며 1994년 9월까지 해외에 파견한 북한의 훈련단으로부터 교육받은 테러리스트의 수는 대략 5,000～8,000명으로 알려지고 있다. 2001년 9.11 세계무역센터 폭파사건 이후 미국은 테러리즘 지원국에 대한 공개적인 경고를 했으며 특히 2002년 부시 대통령이 북한에 대해 '악의 축(axis of evel)'이란 용어를 사용할 정도로 북한이 테러리즘 지원국이며 테러리즘을 감행할 가능성이 농후하다고 강조한 바 있다.

넷째, 북한은 내부 불만을 해소하기 위해 외부에 대한 적대감이나 긴장을 조성하는 특징을 보이고 있다. 북한은 주민의 정치·경제·사회적 불만을 해소하기 위해 적대적 심리를 자극하기 위한 대중의 동원과 지속적인 공격적 행위를 통해 전쟁발생에 대한 긴장과 위기감을 조성시켜왔다.

다섯째, 북한은 대남 테러리즘에 대한 유감 표명이 대단히 미온적인 태도로 마지못해 일부 사안에 대해서 이루어져 왔다. 북한은 언제나 남북한 갈등만 조장할 뿐 진정으로 사과가 이루어졌다고 보기 어려운 실정이다.

여섯째, 북한은 1950년 7월 정전협정 체결 이후 협정의 준수는 고사하고 육상, 해상, 공중으로 200여건의 주요 위반사건이 있었다. 북한은 대남 테러를 통해 한국사회의 분열 책동은 물론 궁극적인 대남 적화통일을 획책하고 있음이 분명해 보인다.

지난 2008년 미국 대선 때 공화당 후보였던 매케인 의원은 2010년 12월 17일 방송 인터뷰에서 "부시 행정부는 북한을 테러지원국에서 해제하고 무기거래, 마약밀매, 위조화폐와 관련된 마카오 은행의 동결자금도 풀어줬지만 결국 북한 문제에서 진전을 이루지 못했다. 그는 또 미국은 북한에 10억 달러 이상의 원조를 했고, 한국도 4만 명의 근로자를 고용하는 공단을 조성했지만 북한의 도발은 계속돼 강력한 조치가 필요하다."고 말했다.[99]

따라서 우리나라의 군사적 환경은 남북한이 항상 긴장을 유지해야하는 특수한 대치 상황에 놓여 있는 것뿐만 아니라 그동안 북한이 자행했던 '대남공작'이 바로 테

99) 헤럴드경제, "北 테러지원국 재지정하고 금융제재 부활해야", (http://biz.heraldm.com/common/Detail.jsp?newsMLId=20101217000864), 2010.12.17(검색일:2010.12.18).

러였음을 생각한다면 테러능력을 갖추고 있는 북한에 대한 대응능력을 국가적인 차원에서 사전에 예방해야 할 것이다.

3. 경제적 환경

경제적 요인을 정치적 변화를 추구하는 폭력 사용의 주요 원인으로 파악하는 입장이 있다. 국제사회의 과학 기술의 발전은 서방세계에 유리한 환경을 조성하여 새로운 형태의 '경제적 제국주의'를 만들어냈다. '경제적 제국주의'체제에서 '중심부'에 위치한 미국과 서유럽의 탈산업 국가들은 세계은행과 같은 국제경제제도에서의 압도적 위치를 통하여 '주변부' 또는 '틈새'의 저발전 국가에게 불리한 교역과 재정 정책을 결정한다.[100]

따라서 국제사회의 경제적 우선주의로의 변화는 자국의 경제사정이 궁핍하면 정부는 국민으로부터 신뢰성을 잃지 않기 위해 윤리적인 정책보다는 감정적인 정책을 추구하게 되고, 감정적인 정책은 도덕적인 것보다도 비도덕적인 것으로 전환하게 되어, 결국은 경제적 문제가 변질되어 테러의 원인 제공으로 흐를 가능성도 있다.

오늘날 우리나라는 빠른 경제성장으로 세계 여러 나라들과 어깨를 나란히 하고 있으며, 1996년에는 경제협력개발기구(OECD)에 29번째 회원국으로 가입하게 되었다. 그리고 컴퓨터의 보급률, 인터넷 등으로 인한 첨단 정보기술(IT)강국으로 불리는 등의 놀라운 기술성과를 달성해냈다. 또한 우리나라에서 만든 생산 제품들이 세계적으로 신뢰할 만한 훌륭한 제품으로 그 인지도가 매우 높아졌다. 그러나 경제성장에 따른 그 이면에는 소비욕구의 기형적인 분출로 향락 문화, 과소비 사치풍조가 만연하면서 범죄양상도 충동적이고 극악무도한 경향으로 흘러가고 있으며, 산업화에 따라 소위 '화이트칼라 범죄'가 증가하고 있다.

이 뿐만 아니라 오늘날 국경 없는 경제발전, 산업화 그리고 국제화의 가속으로 재외국민[101], 해외여행 등 해외진출자 수가 급증하고 있고, 기업들은 국내자원의 개발

---

100) 존 베일리스 · 스티브 스미스, 하영선 외 역, 전게서, p. 502.

101) 2009년 재외동포현황은 아주지역(일본, 중국, 기타 등)은 3,710,553명(54.39%), 미주지역(미국, 캐나다, 중남미)은 2,432,634(35.65%), 구주지역(독립국가연합, 유럽)은 655,843(9.61%), 중동지역은 13,999(0.20%), 아프리카 지역 은 9,577(0.14%)로 집계되었고, 특히 전년비 증가율에서 중동지역이 48.29%, 아프리카지역이 12.87%로 증가되어 테러위험지역으로 재외동포가 많이 이주하게 되었다. (http://korean.net/morgue/) : 검색일(2009.12.27)

한계로 인하여 개발영역을 넓히기 위한 차원에서 해외 자원의 에너지 확보를 위해 특히 이라크, 아프간 등 테러위협국가로 진출하고 있어 그 지역과 규모가 확대되고 있다. 이와 같은 해외 진출 기업수의 증가는 해외에서 한국인들이 테러를 포함한 광범위한 폭력 등에 노출 될 수 있는 가능성의 증가로 이어진다. '테러의 시대' 그리고 '불확실성의 시대'에 주요 인사는 물론이고 기업체의 임원, 근로자, 여행객, 유학생, 그리고 현지에 정착하여 생활하고 있는 한국 교민 등 그 누구도 예외 없이 테러에 노출될 수 있다. 따라서 테러조직의 공격 대상에 대한 구분도 없으며, 지리적 제한도 없이 발생하는 테러 양상으로 인해 한국인 피해 사례도 지속적으로 증가하고 있는 추세이다.

따라서 2007년 10월, 국가정보원, 외교통상부, 지식경제부, 국토해양부 등 4개 부처에서 구성하고 발족한 '해외진출기업안전지원단'을 설립하여 해외진출기업에 대한 안전대책수립을 지원하고 정부 내 유관기관의 해외진출기업의 안전대책을 협의·조정하며 해외위험지역 진출기업의 안전 활동 실태 점검 및 위험도를 평가 지원한다. 또한 위험 지역 진출기업에 사전 테러 및 안전 정보를 제공하고, 교육지원을 하는 것이 그 임무이다. 그러나 해외진출기업 안전지원단에 의한 해외사업장 점검 결과, 주재국의 공권력이 미치지 않는 사각지대에 위치하고 있는 곳은 테러위협에 노출되어 있는 것으로 나타났다.

따라서 현지 기업에 맞는 테러정세를 면밀히 점검하고 분석하여 안전에 필요한 조치사항과 유사시 대응요령 등 맞춤형 대테러 교육이 보다 더 강화되어야 할 것이며, 테러안전정보가 해외근로자와 교민들이 수시로 제공받을 수 있도록 보다 더 효율적이고 효과적인 자료와 강구 방안들이 필요할 것이다.

4. 사회·문화적 환경

국내에서 발생한 일부 강력범죄는 테러리즘과 유사한 형태를 보이고 있다. 2003년 2월 18일 한 인격 장애자의 사회에 대한 증오와 복수로 발생한 대구 지하철 방화사건과 숭례문 방화사건 등의 사회병리학적인 범죄를 저질렀다. 이것이 과연 테러리즘의 범위에 포함시켜야 할 것인지가 논란의 여지가 있지만, 이 범죄의 원인이 사회적 보복이라는 측면에서 정치적 목적이 있다고 본다면, 넓은 의미에서 테러리즘으로 분

류할 수 있는 여지는 있다. 현상학적으로 유사 뉴테러리즘으로 분류될 수 있다는 것이다. 이 무차별적이고 잔악한 사회 범죄가 많은 시민들과 기관들에 위해가 가해진다면 이에 대한 대응책도 테리리즘과 유사한 예방 시스템이나 대응방안이 같아야 한다고 주장하는 것이다.

오늘날 우리나라의 급속한 성장에 따라 우리 사회의 여러 곳에서 구조적 병리현상이 급격히 나타나고 있으며, 그 피해 또한 막대하다. 이러한 범죄는 뉴테러리즘의 현상과 유사한 것으로 이에 대한 대처방안 또한 테러리즘의 그것과 같을 수밖에 없을 것이다.

이 뿐만 아니라 국내 체류하는 외국인의 수가 120만 명을 넘어서며 바야흐로 한국은 '다인종·다문화 시대'에 도래하게 되었다. 이제 한국은 단일국가를 넘어 전 세계 188개 국가에서 온 이방인들로 수많은 이민자들이 거주하는 이민사회에 정착한 것이다. 이처럼 외국인이 우리사회의 한 구성원으로 자리 잡고 있는 지금 초대받지 않는 불청객 '외국인 범죄'로 자국민과 외국인간의 갈등이 심화되고 있다. 최근 국내에 체류하는 외국인의 수가 늘어나면서 범죄도 해마다 빠르게 증가하고 있는 것으로 나타났다.

2009년 10월 17일 국회 법사위의 서울 고검 등에 대한 국정감사에서 "체류 외국인이 관련된 범죄가 지난 2004년 1만 2,800여건에서 지난 해 3만 4,100여건으로 최근 5년간 2.7배로 늘었다."며 2009년 1월부터 7월까지 외국인 범죄는 2만 5,620건으로, 외국인 범죄가 5만 건에 이를 것이라고 밝혔다. 또 사이버 경찰청 외국인 범죄 단속 현황에 따르면 지난 2003년 6,144명에서 2008년 20,623명으로 6년간 외국인 범죄자의 수가 3배 이상 증가했다.[102]

한편 다민족 사회로 접어들고 있는 상황에서 제조업체의 인력수급 부족으로 인하여 외국인 노동인력에 의존할 수밖에 없는 현상은 외국인 체류자를 증가시켰다고 볼 수 있다. 이들 불법체류자는 법적인 보호를 받고 있지 못하기 때문에 직장과 사회활동에 많은 제약을 받고 있어 이를 악용하는 일부 업체에서는 불법체류자들을 대상으로 임금체불이나 폭행을 가하여 이들의 반한감정을 야기하고 있다. 따라서 지금까지 정부당국이 파악한 불법체류자들의 반한활동은 반정부적 시위 및 집회가 주종을 이루는 가운데 일부 단체가 테러협박을 하고 있는 상태인 것으로 알려졌다. 그

102) 조은뉴스, "날로 증가하는 외국인 범죄, 이대로 좋은가", http://www.egn.kr/news/articleView.html?idxno=9897, 2009.12.17(검색일 : 2009.12.29).

러나 몇 몇 불법체류자들의 억울한 호소를 테러리스트로 규정하는데 있어서 많은 논란이 있기도 하였다. 이러한 오해가 사회적 범죄와 테러가 교묘히 침투할 수 도 있어서 국민의 불안감을 확산시키고 있다. 따라서 외국인 체류자들과 함께 더불어 사는 방법 또한 진지하게 생각해야 할 필요가 있다.

제 2 절 한국 테러대응체제의 문제점

우리나라는 국내에서 북한을 제외한 국제 테러리스트들의 직접적인 공격을 받은 경우는 전무하다. 제2차 세계대전 이후 냉전시기에 북한의 테러리즘에 대한 대비가 국가의 중요한 정책으로서 '반공정책'이 추진되어 별도의 테러리즘에 대한 인식이나 법률 없이도 이는 정책으로서의 효력을 발휘할 수 있었다. 그러나 1968년 청와대 습격사건과 울진·삼척 무장공비사건, 1969년 대한항공 납북사건 등 북한에 의한 대남 테러가 연속적으로 자행되다보니 한국은 주로 군사적 테러리즘에 중점을 두고 대처를 해오다 88올림픽 개최가 확정되던 1981년을 계기로 올림픽 기간 중 발생할지 모르는 테러에 대비하기 위해 1982년 1월 21일 대통령 훈령 제 47호를 통하여 대테러 활동 지침이 정립되었었다.

한국이 테러 대비에 대해서 한층 촉각을 곤두서게 된 계기는 1972년 9월 뮌헨 올림픽에서 '검은 9월단'의 테러 조직에 의한 테러 사건과 북한이 올림픽 유치를 방해하기 위한 공작이 포착되고 있다는 징후가 포착되면서 우리나라는 1981년 올림픽 개최가 서울로 확정되고 난 후, 북한에 대한 군사적 대처에서 테러 대비태세의 중요성이 한층 증대되었다. 그러나 이것은 테러를 사전에 방지하기보다는 테러가 발생하였을 때 피해를 최소화하는 데 목적을 둔 지침이었다. .따라서 과거 한국의 대테러리즘 정책을 살펴보면 1982년부터 처음 테러에 대비하기 위한 정부차원의 노력이 시작되었다고 해도 과언이 아니다.

1. 테러 관련 법적인 측면

앞에서 살펴본 바와 같이 각 국은 대테러법을 제정하여 테러에 적극적으로 대처해 나가고 있지만, 우리나라의 테러 관련법규는 1982년 서울올림픽 개최 결정을 계기로 제정된 '국가 대테러 활동지침' 이라는 대통령 훈령에 따르고 있다. 법률적 근거가 없다 보니 형식적인 틀은 어느 정도 갖추고는 있으나 실질적인 활동은 매우 미비하다. 겨우 테러정보센터통합센터를 만들어 임시변통식으로 운영하고 있는 정도이다.

지금까지 포괄적인 테러 규제조치를 규정한 단행법을 제정한 바가 없으며, 형법의 규정이나 특별조치법규의 일부 규정이 국제 테러리즘의 규제를 위해 적용되고 있을 뿐이다.

다시 말해 테러행위에 대한 예방과 형사 처벌규정이 형법을 비롯한 각종 법률에 산재되어 있으나, 북한 테러행위에 대비한다는 특별한 목적을 위한 것이라기보다는 대부분 일반적인 국가안보나 치안유지를 목적으로 제정되어 있는 실정이다.

한국은 각종 대테러 국제협약에 가입한 당사국으로서 그 중 항공기 테러 방비를 위해서 항공기운항안전법을 제정하였으나, 인질억류 테러나 국제적 보호인물에 대한 테러규제를 위한 단행법은 제정되지 않아, 형법이나 국가보안법 등의 형사특별법에 의존하고 있는 실정이다. 이는 북한테러 규제의 효율성 측면에서 다른 선진국에 비해 뒤쳐진 입법현실을 반영한다고 하겠다.

이에 따라 9·11테러 이후 우리나라는 국제평화와 인류의 안전을 위하여 테러리즘이 근절되어야 한다는 입장을 표명하고 이를 위한 국제사회의 반테러 노력에 적극 참여하며, 테러행위를 전쟁행위와 같은 수준의 국가안보 차원에서 다루어야 한다는 인식하에 2001년 '테러방지 법안'을 국회에 제출했으나 의결을 얻지 못하고 폐기되었다.[103]

물론 현재까지도 테러방지법을 둘러싼 논란이 쉽사리 종결되지 않고 있다. 정치권의 큰 흐름은 테러방지법 제정 찬성이다. 그러나 민주노동당을 비롯한 정치권 일각과 시민단체에서는 테러방지법에 심각한 인권 침해의 소지가 있다는 이유로 반대의

103) 테러방지법을 위한 법률안은 2005년 3월 15일, 한나라당 공성진 의원 등(발의자 21인)이 발의한 '테러대응체제의 확립과 대테러활동 등에 관한 법률안', 2005년 8월 26일 열린우리당 조성태 의원 등(발의자 21인)이 발의한 '테러방지 및 피해보전 등에 관한 법률안', 2006년 2월 14일 한나라당 정형근 의원 등(발의자 29인)이 발의한 '테러예방 및 대응에 관한 법률안'이 있었으나, 2008년 5월 17일 국회의 임기가 종료됨에 따라 자동 폐기 되었다. : 국민일보, 2008.7.10.

사를 분명히 하고 있다. 특히 2004년 6월에 일어났던 김선일씨 피살사건을 계기로 테러방지법 제정을 재차 추진하였고, 한국이 테러 대상국가에서 예외가 아니라는 상황 속에서 정부기관의 훈령만으로는 테러 대응에 한계가 있다는 찬성론과 기존 법·제도로 충분하며 테러방지법은 오히려 심각한 인권 침해의 소지가 있다는 반대론이 팽팽히 맞서고 있다. 정부는 2001년 9월 국무회의를 통해 범정부적 대응체계 구축차원에서 테러방지법을 입법하기로 하여 국가정보원의 초안 작성을 거쳐 11월 27일 국무회의를 거쳐 구성된 법안이 국회에 제출되었으나 인권침해의 소지와 주관부처의 권한확대 등이 쟁점이 되었다.

[표 2] 테러방지법 쟁점별 찬반 입장 비교[104]

찬 성 론	쟁 점	반 대 론
·기존 법으로 테러 대응 어려움. 테러방지법 시급	법제정	·형법 등으로 형사처벌, 테러 자금 봉쇄 등 가능. ·기본권 침해, 위헌소지 있음.
·테러단체를 '유엔이 테러단체로 지정하는 단체' 또는 ' 이 단체를 지원하거나 지원을 받는 국내외 집단'으로 규정	테러단체 규정	·기준 자체가 모호하며 유엔 총회 결의는 국내법적 효력을 가지지 못함.
·국가정보원 산하에 대테러센터 신설로 테러대응 업무의 효율화	대테러센터 신설	·국가정보원에 과도한 권한 부여, 정보의 집중 우려
·테러 의심 사유 있을 시 동행조사 가능	동행조사	·악용의 소지 큼.
·테러예비음모, 테러단체 구성 조사 가능	조사범위	·형사특별법적 요소 있음.
·테러혐의 외국인 출입국 규제 가능	외국인 출입국 규제	·인권침해, 권력남용 요소 있음.

이 시안에서 문제점은 1) 정보를 수집하고 생산하는 기관인 국가정보원에 대테러센터를 설치함으로써 비록 대책회의가 결정한다고 하나 군병력을 동원하여 운용을 하는 것은 테러보다 더 심각한 문제점을 야기할 수 있으므로 정보와 운용을 분리시키고 통제기구로서의 센터는 당연히 국가안전보장회의 내부나 별도조직으로 설치해야 한다는 것과, 2) 점차 심각해지고 있는 대량살상무기에 의한 테러 가능성과 조치에 대한 대비가 미약하고, 3) 향후 북한에 의한 테러는 전쟁행위로까지 해석될 수 있으

104) 세계일보, "테러방지법 쟁점별 찬반입장 비교", 2005.3.30.

므로 국방차원의 관여가 더욱 필요하며, 4) 테러 성격상 국제적인 공조조치가 포함되어야 한다는 것 등이다. 그 후 각종 청문회와 문제시된 사안을 중심으로 테러의 개념을 더욱 한정시키고, 인권침해의 오해 소지 조항을 삭제, 국정원의 권한 강화 소지 해소 등의 수정을 거쳐 2003년 11월 14일 정기 국회 정보위는 만장일치로 대테러법안을 의결하고 법사위에 제출하였으나 17대 국회의원 선거와 맞물려 국회의 의결을 얻지 못하였고 2004년 5월, 16대 국회에서 임기가 종료되어 자동 폐기되었다.

당시 수정안에 대한 쟁점으로는 1) 여전히 테러의 정의가 포괄적이어서 자의적인 해석이 가능하다는 지적이다. 즉 이념적, 민족적 목적을 포함시켜 지나치게 광범위한 영역을 포괄하고 있으며, 2) 국정원의 수사권 보유에 대해서 제한을 가하였으나 국정원이 경찰과 군병력을 포함하는 대테러센터를 주도하면서 통합통제권을 보유하는 데 대한 우려와 검찰, 경찰(경비), 군(비상계엄 시)으로 분류되는 기존의 수사질서와 충돌 가능성이 있다는 지적이 있다.

또한 테러 업무는 대통령 훈령인 '국가대테러활동지침'에 의거하여 경찰이 전담하고 있는 한국의 현실에 비추어 볼 때, 점차 테러가 대규모, 차별화되어 가고, 대테러 업무가 군으로 이전되는 세계적 추세에서 갑자기 정보부서인 국정원이 전담하겠다는 근본적인 문제에 대한 의문도 해소되지 않았다.[105]

그리고 18대 국회에서는 공성진 의원 등이 '국가 대테러활동에 관한 기본법안'을 2008년 10월 28일, 국회에 제출한 상태이다. 국회에 제출된 테러방지법안에 대해서 국가인권위원회, 대한변호사협회, 민주사회를 위한 변호사 모임, 일부 시민단체 등은 '테러'와 '테러단체'의 개념이 모호하기에 '대테러활동'의 범위가 지나치게 확대될 위험성이 크다는 점, 테러의 진압 등을 위해 특수부대와 군 병력이 헌법에 정한 계엄에 의하지 아니하고 동원될 수 있다는 점, 테러방지법을 명분으로 국정원의 수사권이 확대될 수 있다는 점, 외국인에 대한 감시·차별이 강화된다는 점, 테러대응을 위한 기존 법제·기구와의 중복 및 예산의 낭비가 초래될 수 있다는 점 등을 이유로 강력하게 반대하는 입장이다.[106]

따라서 현재 제기되고 있는 우리나라 테러방지법안에 대한 비판은 테러범에 대한 엄격한 대책 그 자체보다는 그 법률에 반영된 테러 대책 주무부처에의 권한 집중과

105) 이태윤(2010), 전게서, pp. 411~412.
106) 조성제, "국민의 안전권 확보와 인권보호를 위한 테러방지법 제정의 검토", (대한지방자치학회 동계학술대회 발표논문집, 2009), p. 175.

그 남용에 대한 불신 내지 의구심에서 비롯되었다.

즉 테러 주무부처에 대한 일반 국민의 불신이 제거되지 않는 이상 그 법의 필요성에도 불구하고 실체법과 절차법에 걸친 강력한 테러방지법의 제정은 쉽지 않다. 따라서 인권침해 우려가 있다고 지적되는 실체법적 처벌조항과 형사소송법적 특례조항은 장래의 입법과정으로 남기고 현 상황에서는 오직 테러예방 활동에 필요한 국가 대테러 대응체계 구축, 테러의 수단으로 악용될 수 있는 각종 안전물질의 안전관리, 국제행사 및 시설장비의 보호, 국제 테러분자에 대한 규제 등 국가 대테러업무에 관해 법적 근거를 부여하는 입법 조치만이라도 실현되어야 할 것이다.[107]

2. 테러 대비 조직적 측면

이 지침은 대테러 대책기구 설치운영, 테러 대응조직 구성, 테러예방 및 대응 활동, 관계기관 임무규정 등 크게 4개 부분으로 기본골격은 잘 마련되어 있으나, 각종기구들이 위원회 형식을 띠어 사태 발생 시에만 편성 운용되고, 법적·제도적 기반이 미구축되어 구속력을 발휘할 수가 없을 뿐만 아니라, 테러행위의 예방·저지와 신속한 대응 등 실질적으로 대테러업무를 수행하는 데 문제가 있고, 생물·화학·방사능·사이버 등의 뉴테러리즘에 대한 대비태세가 부족한 것이 사실이었다. 따라서 이를 보완하기 위해 9·11테러 이후 우리나라는 2001년 '테러방지 법안'을 국회에 제출했으나 의결을 얻지 못하고 폐기된 것이다.

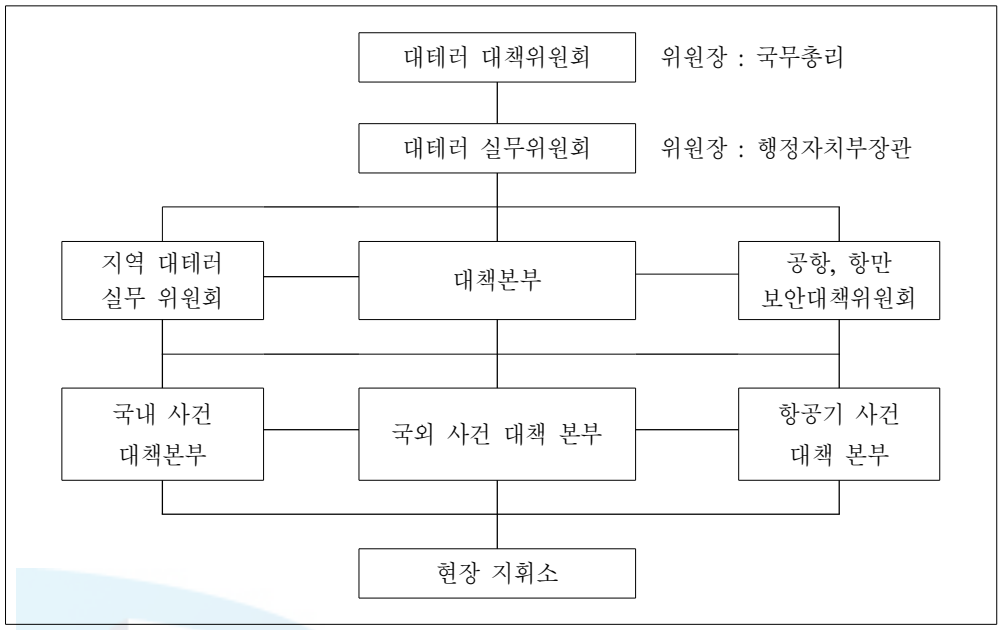
국가정보원은 2005년 3월 31일 대통령 훈령 47호인 국가대테러활동지침을 개정하여, 테러 관련 정보를 통합 관리하는 테러정보통합센터(Terrorism Information Integration Center ; TIIC)를 설치했다. 이 테러정보센터는 국정원과 군, 경찰, 소방 관계자 등이 24시간 합동으로 근무하며 국내외 테러 정보를 분석하고 테러 발생시 대응조치를 맡게 된다. 이 훈령 개정에 따라 정부 차원의 대테러 지휘체계도 국무총리가 의장인 테러대책회의, 8개 치안·안보관련 부처장이 참여하는 상임위, 테러정보센터 등 세 가지로 정리됐다. 테러대책회의 상임위는 통일 국방, 외교장관과 국정원장, 대통령 국가안보보좌관 등 국가안전보장회의(NSC) 상임위 멤버와 행정자치부 장관, 경찰청장, NSC 사무차장 등 8명으로 구성된다.[108]

---

107) 이태윤, 전게서, pp. 412~413.
108) 한국일보, "국정원, 테러정보통합센터 설치", 2005.3.31.

다음 < 그림 4 >는 9·11 테러 이전까지 운용되었던 한국의 대테러 조직이다.

< 그림 4 > 9·11 테러 이전의 대테러 조직



출처 : 윤우주, "한국의 대테러 대비태세와 발전방향", 『테러리즘과 문명공존』(한국 국방연구원 테러관련 학술회의 보고서, 2002), p. 40.

각 테러사건 대응조직을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.[109]

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

테러대책상임위원회의 구성은 관계기관 간 대테러업무의 유기적인 협조·조정 및 테러사건에 대한 대응대책의 결정 등을 위하여 테러대책회의 아래에 테러대책상임위원회를 두고 위원장은 국가정보원장이 된다. 또한 테러정보통합센터(TIIC)의 구성은 테러관련 정보를 통합관리하기 위하여 국가정보원에 관계기관 합동으로 구성되는 테러정보통합센터(TIIC)를 두고 있다.[110]

---

109) 권정훈, 전게논문, pp. 104~109.

110) 테러정보통합센터(TIIC)의 임무는 1. 국내외 테러 관련 정보의 통합관리 및 24시간 상황처리 체제의 유지, 2. 국내외 테러 관련 정보의 수집·분석·작성 및 배포, 3. 테러대책회의상임위원회의 운영

지역 테러대책협의회의 구성은 지역의 관계기관 간 테러예방활동의 유기적인 협조·조정을 위하여 지역 테러대책협의회를 두고 의장은 국가정보원의 해당지역 관할 지부의 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·항만별로 테러·보안대책협의회를 두고 있는데, 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 항공기테러사건대책본부를, 경찰청장은 국내일반테러사건대책본부를, 해양경찰청장은 해양테러사건대책본부를 설치·운영하고 있다.

현장지휘본부 구성의 경우 테러사건대책본부의 장은 테러의 양상·규모·현장상황 등을 고려하여 협상·진압·구조·소방·구급 등 필요한 전문조직을 구성하거나 관계기관의 장으로부터 지원받을 수 있다.

테러사건의 대응작전을 위하여 대테러특공대, 협상팀, 지원팀, 합동조사반으로 구성된다. 대테러특공대의 구성은 국방부·경찰청·해양경찰청에 대테러특공대를 두고[111], 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 편성한다. 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 위하여 관계기관 합동으로 조사반

에 대한 지원, 4. 테러관련 위기평가·경보발령 및 대국민 홍보, 5. 테러혐의자 관련 첩보의 검증, 6. 상임위원회의 결정사항에 대한 이행점검, 7. 그 밖에 테러관련 정보의 통합관리에 필요한 사항 등이다(국가대테러활동지침 제12조).

111) 대테러 특공대의 임무 : 1. 테러사건에 대한 무력진압작전, 2. 테러사건과 관련한 폭발물의 탐색 및 처리, 3. 요인경호행사 및 국가중요행사의 안전 활동에 대한 지원, 4. 그 밖에 테러사건의 예방 및 저지활동 등의 임무를 수행한다(국가대테러활동지침 제25조).

을 편성·운영한다. 다만, 국방부장관(국군기무사령관)은 군사시설에 한하여 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, 국내외에서 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 테러경보를 발령한다. 이 때, 테러경보는 테러위협 또는 위험의 정도에 따라 관심·주의·경계·심각의 4단계로 구분하여 발령하고 있다. 이 테러경보의 단계별 조치는 다음과 같다. 첫째, 관심 단계로서, 테러 관련 상황을 전파하고 관계기관 상호간 연락체계의 확인, 비상연락망의 점검 등을 한다. 둘째, 주의 단계로서, 테러대상 시설 및 테러에 이용될 수 있는 위험물질에 대한 안전관리 강화와 국가중요시설에 대한 경비 강화, 관계기관별 자체 대비태세를 점검한다. 셋째, 경계 단계로서 테러취약요소에 대한 경비 등 예방활동의 강화, 테러 취약시설에 대한 출입통제의 강화, 대테러 담당공무원의 비상근무 등을 한다. 넷째, 심각 단계로서, 대테러 관계기관 공무원의 비상근무와 테러유형별 테러사건 대책본부 등 사건대응조직의 운영준비, 필요장비·인원의 동원태세를 유지한다.

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.

이와 같이 테러대응 활동에 관한 관계기관별 임무를 살펴보면 다음 [표 3]과 같다.

[표 3] 테러대응 관계기관별 임무

관 계 기 관	임 무
대통령실	· 국가 대테러 위기관리체계에 관한 기획·조정 · 테러 관련 중요상황의 보고 및 지시사항의 처리 · 테러분야의 위기관리 표준 · 실무메뉴얼의 관리

관 계 기 관	임 무
금융위원회	· 테러자금의 차단을 위한 금융거래 감시활동 · 테러자금의 조사 등 관련 기관에 대한 지원
교육과학기술부	· 방사능테러 발생시 방사능테러사건대책본부의 설치·운영 및 관련 상황의 종합처리 · 방사능테러 관련 교육·훈련에 대한 지원 · 테러에 이용될 수 있는 방사성물질의 대테러·안전관리
외교통상부	· 국외 테러사건에 대한 대응대책의 수립·시행 및 테러관련 재외국민의 보호 · 국외 테러사건 발생시 국외테러사건대책본부의 설치·운영 및 관련 상황의 종합처리 · 대테러 국제협력을 위한 국제조약의 체결 및 국제회의에 참가, 국제기구에 가입에 관한 업무의 주관 · 각국 정부 및 주한 외국공관과의 외교적 대테러 협력체제의 유지
법무부 (대검찰청 포함)	· 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·국군기무사령부 포함)	· 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

관 계 기 관	임 무
행정안전부 (경찰청·소방방재청 포함)	· 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·학보 · 중요인물 및 시설, 다중이 이용하는 시설 등에 대한 테러방지대책의 수립·시행 · 테러사건 관련 소방·인명구조·구급활동 및 화생방 방호대책의 수립·시행 · 대테러전술 및 인명구조기법의 연구·개발 및 필요장비의 확보 · 국제경찰기구 등과의 대테러 협력체제의 유지
지식경제부	· 기간산업시설에 대한 대테러·안전관리 및 방호대책의 수립·점검 · 테러사건의 발생시 사건대응조직에 대한 분야별 전문인력·장비 등의 지원
보건복지가족부	· 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
환경부	· 화학테러의 발생시 화학테러사건대책본부의 설치·운영 및 관련 상황의 종합처리 · 테러에 이용될 수 있는 유독물질의 관리체계 구축 · 화학테러와 관련한 교육·훈련에 대한 지원
국토해양부 (해양경찰청 포함) 계 속	· 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

관 계 기 관	임 무
국토해양부 (해양경찰청 포함)	· 항공기의 안전운항관리를 위한 국제조약의 체결, 국제기구에의 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 대응 능력 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, 국제기구에 가입 등에 관한 업무의 지원 · 국제경찰기구 등과의 해양 대테러 협력체제의 유지
관세청	· 총기류·폭발물 등 테러물품의 반입에 대한 저지대책의 수립·시행 · 테러물품에 대한 검색기법의 개발 및 필요장비의 확보 · 전문 검색요원의 양성·확보
국가정보원	· 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 교육훈련 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

출처 : 국가대테러활동지침(일부개정 2009.8.14 대통령훈령 제47호)

이후 참여정부 출범 후 2003년 국가안전보장회의(NSC)산하에 위기관리센터를 설치하여 이라크 파병관련 대테러 대책위원회를 상시적으로 열고 부처별로 대책을 마련하는 등의 많은 보완이 있었으나, 테러뿐만 아니라 자연·인위적 재난을 통합한 국가위기관리 체제의 재정립이 절실히 요구되었다.

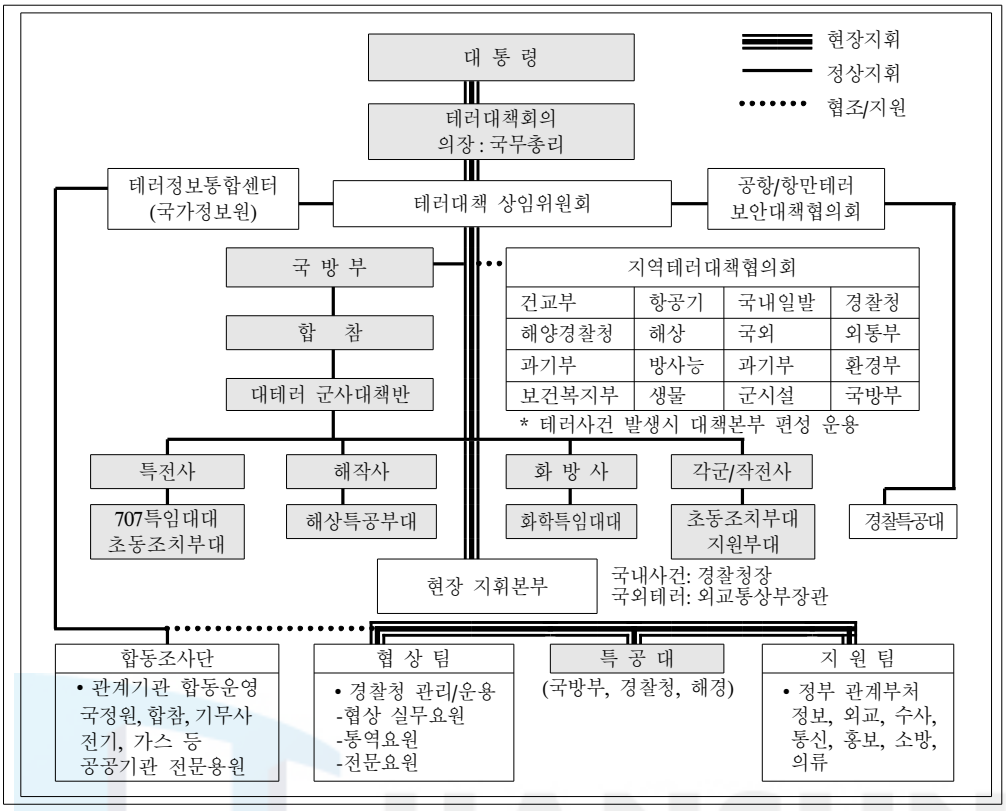
우리나라는 테러 관련 정보를 수집·분석·통합하고 이를 전략적으로 운영하고 계획할 수 있는 정책기구를 두지 않고 있으며, 개별 부서가 자신의 영역 내에서 임무를 수행하는 체제로 운영되고 있다. 다만, 테러첩보의 통합수집과 테러정보의 통합관리 및 전파능력을 향상시키기 위하여 2005년 4월 1일 국가정보원 산하에 테러정보통합센터(TIIC)를 설치하여 운영하고 있으며, 수사기능은 대검찰청과 경찰에서 담당하고 있다.

정보공유의 경우 우리나라는 국가정보원 산하에 테러정보통합센터(TIIC)를 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. 또한 테러정보통합센터(TIIC)외에 군과 경찰 등에 테러대응을 위한 자체 조직이 설치되어 있다. 국방부는 테러문제의 전담을 위해 특수전과를 두고 있을 뿐만 아니라 707 특수임무대대를 비롯한 특전사령부대와 화생방 방호사령부 등 테러대응 작전부대를 운영하고 있다. 경비국이 테러를 담당하고 있는 경찰청은 테러 대응능력을 키우기 위해 경비2과를 대테러센터로 개편하였다. 대테러센터는 테러와 관련된 장비 및 조직, 인력 구성, 전문가 영입, 테러발생 시 현장 대응조치, 기동타격대 관리 및 비정규전 작전 운영 등을 담당하고 있다.

따라서 각 국의 테러대응을 위한 정부조직이 가질 수 있는 기능은 테러 업무의 기획 및 조정기능, 정보수집기능, 수사기능 등 크게 세 가지로 구분될 수 있다.

다음 < 그림 5 >는 9·11테러 이후 한국의 테러대응체제를 도식화한 대테러기구이다.

< 그림 5 > 대테러 기구



출처: 이태윤, 『현대 테러리즘과 국제정치』, (한국학술정보(주), 2010), p. 410.

한편 미국의 국가대테러센터(NCTC)는 기획 및 조정기능과 정보수집기능을 수행하고 있으며, 영국의 합동테러분석센터(JTAC)와 독일의 협동대테러센터(GTAZ)의 주된 기능은 기획 및 조정기능이다. 또한 기관간의 상호협력을 통한 정보의 융합과 통합은 이들 세 나라의 공통된 시사점이라고 볼 수 있다. 이처럼 테러대응조직의 핵심은 정보의 통합적인 분석과 평가에 있다.

테러대응 관리에 있어서 가장 중요한 부분은 사전예방활동이라고 할 수 있는데, 사전예방을 위해서 필요한 것은 정보이다. 그러나 우리나라는 테러와 관련한 정보의 공유가 부재한 실정이다. 테러에 대한 정보를 수집하고 분석하여 그 결과의 중요성을 평가한 후, 관계기관을 통해 적시적소에 배포하여 그 실효성을 거두기 위해서 정보의 공유는 필수적이다. 그러나 현 시스템의 경우, 테러대응관계기관간의 정보공유는 물론이거니와 민·관간의 정보공유도 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 따라서

테러대응 조직은 기본적으로 기획·조정기능을 수행해야 할 뿐만 아니라 정보의 융합 및 분석 기능도 수행할 수 있도록 재편될 필요가 있다고 볼 수 있다.

3. 군 대테러작전 측면

군사 분야에서의 대응활동으로서 위기관리체계를 요약하자면 대통령을 정점으로 하여 통치권수준에서의 국가안전보장회의(약칭 국가안보회의), 국방부수준의 국지도발계획, 정부 및 사회수준을 포괄하는 통합방위체계로 구조화 되어 있는 것으로 요약된다.

[표 4]로 요약·정리하면 다음과 같다.

[표 4] 한국의 군사위기관리체계

수 준	담 당	기 능
대통령(통치권)	국가안보회의	대응기조결정
국방부	국지도발계획	위기시의 군사작전 수행
정부사회	통합방위체계	국가방위요소의 동원

출처 : 김선홍 “한국의 군사위기관리체계 연구 : 통합방위체계를 중심으로”, (경원대학교 행정학 박사학위논문, 2009), p. 71.

대통령은 군사 위기에서의 정책결정을 주도하는 실질적인 최고 책임자이다. 통치권 수준에서는 대통령의 자문기구로서 국가안보회의가 중추적인 역할을 담당한다. 위기상황이 보고되면 대통령은 국가안보회의를 소집하여 정책방향을 토의하고 대응기조를 결정한다. 국가안보회의에는 대통령을 포함하여 국무총리와 장관급으로 통일부, 외교통상부, 국방부장관과 국가정보원장이 상근위원으로 구성되며, 대통령이 정하는 약간의 위원이 포함될 수 있다. 국방부수준에서는 위기관리임무를 수행하는 전담부서로서 수립된 기본계획에 따라 군사작전을 수행하게 된다. 국방부수준에서는 위기관리의 행동절차로 준비되어 있는 대응체제는 두 가지로 구분된다.

첫째는 한미연합방위체제에서 구축된 ‘한미 연합 위기관리체제’로서 두 나라는 한반도에서 위기상황이 발생하는 경우 동일한 시각에서 일관된 조치를 강구하기 위한

목적에서 이를 구축하였다. 이를 위해 분기에 1회 정기적인 위기조치 연습과 수시 훈련을 통해 위기관리에 필요한 임무 수행에서 공조체제를 유지하고 있다.[112]

근래에 들어 군사 분야에서 특히 중요시되는 작전개념은 '전쟁이외의 군사작전(MOOTW : Military Operations Other Than War)'이다. 이 개념은 전면전쟁을 제외한 분야에서의 군사작전 활동을 의미하는 것으로서 미국은 전쟁억제, 분쟁해결, 평화증진 등의 목적을 위한 군사 활동을 포함시키고 있다. 한미연합방위체제에서는 '대량살상무기 확산 방지구상(PSI: Proliferation Security Initiative)', 북한의 급변사태 대비계획, 인도주의적 지원차원에서의 다국적 증원계획(MPAT: Multinational Planning Augmentation Team) 등의 분야에서 MOOTW 개념이 적용되고 있다.[113]

두 번째는 한국군 독자적인 위기관리계획으로서 침투 및 국지도발에 대비한 군사작전수행계획을 수립해 놓고 있다. 이 계획은 특히 북한의 각종 군사도발에 대응하는 것을 목적으로 하며, 이를 위해서는 민·관·군의 통합전략을 극대화하기 위한 방편으로 구축된 통합방위체계를 주도하기 위한 준비에도 주력하고 있다.

마지막으로 정부와 사회수준에서는 통합방위체계를 중심으로 국방부가 군사작전을 수행하도록 여건을 보장하고 방위역량을 동원하여 지원하게 된다. 통합방위체계는 북한의 군사도발에 대응하기 위한 목적에서 구축되었으나 미래의 안보환경에서 발생 가능한 저강도 위협에 대응하기 위해서도 그 필요성이 한층 높아질 것으로 예상되며, 특히 대테러활동에서도 실효성이 있다고 판단된다.[114]

그러나 테러리즘에 대해 대부분의 국가들이 채택하고 있는 정책의 기본방향은 불양보지만 현재 한국의 경찰력만으로는 테러에 대비하기 역부족이며, 앞으로 군의 지원 범위가 더욱 확산될 필요가 있다.

대테러작전은 대응목표와 대응개념, 시행시기, 성격 및 수행하는 주체에 따라 방어적 대테러와 공세적 대테러로 구분하며, 군은 주로 공세적 대테러 분야에 운용된다.

정부 차원에서는 테러와 관련하여 대통령령이 존재하나 국방부 차원에서는 이와 관련된 국방부 훈령이 없으며 2004년에 발간된 '대테러 실무편람'만이 존재한다. 합참 차원에서는 '전쟁 이외의 군사활동(MOOTW)' 교범에 대테러전이 일부 기술되어

112) 김선홍, "한국의 군사위기관리체계 연구 : 통합방위체계를 중심으로", (경원대 행정학 박사학위논문, 2009), pp. 70~71.
113) 윤태영, 『동북아 안보와 위기관리』, (서울: 인간사랑, 2005), pp. 198~199.
114) 김선홍, 전게논문, pp. 71~72.

있으며 육군본부에서는 개념서 수준의 '대테러 작전'교범을 최근에 발간한 것으로 파악되었다. 본 교범은 군사차원에서의 방어적 대테러작전을 중심으로 경호작전, 공세적 대테러작전의 개념, 형태별 대테러작전, 작전지원활동 등의 내용을 다루고 있다.[115]

또한 합동참모본부에 대테러 군사대책반이 있는데, 이는 테러사건이 발생하거나, 그 징후 발견시 군의 대테러 대책을 심의·결정하는 기관으로서 대테러 대책위원회의 결정사항을 지원하며, 대테러 관련상황 및 조치사항을 신속히 보고하고 관계기관에 통보 및 전파한다. 또한 재난대책 기구와 연계하여 구조활동 및 각종 지원대책을 강구하며, 유사시 테러와 연계된 적의 도발에 대비하여 소관 업무분야의 상황을 보고하고 적절한 군사적 대응방책을 시행한다. 따라서 테러 발생시에는 합동참모본부 군사대책반의 통제에 따라 초동조치[116] 및 진압작전을 실시한다.

물론 국방부나 합참이 대테러작전의 주관부서는 아니지만 자체 병력, 기지, 선박 및 전개전력과 장비, 군사시설 보호에 대한 책임을 가지며, 동시에 대테러 대책위원회가 요청할 경우 또는 현장지휘소장을 군에서 임명할 경우 기술지원과 군사력 제공의 책임이 있다는 것이다.[117]

특히 국방부와 군은 주로 비정규전 차원에서 테러문제를 대처해 왔기 때문에, 한국전 이후 육상 및 해안에서의 북한군 침투와 도발에 대해 이를 준비하고 발전시켜 왔다. 따라서 테러문제를 대침투 작전의 차원에서 취급했다고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 대두되고 있는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 국가안보 차원의 대테러 문제 인식 부족과 접근이 소홀하다. 즉 북한의 침투 및 국지 도발 차원에서만 접근하는 경향이 강하고, 국가테러대책위원회의 요구에 의해 지원하는 수준이 피동적이며, 소극적인 대테러 문제 인식과 군의 역사적 경험으로 인한 정치적 차원의 테러 문제 접근 금기 성향과 국민의 부정적 인식으로 대테러작전 개입 근거 부족 및 작전 성격의 역할이 모호하다.

둘째, 국가 차원 및 군 전담 대테러작전의 미경험과 위협수준 인식 미흡으로 대응

115) 이태윤, 전게서, pp. 413~414.

116) 테러 처리절차 : 초동조치 단계(초동조치부대에 의한 사건현장 격리 및 차단 실시, 국가 대테러활동지침에 의거 대테러 대책 위원회 구성과 현장지휘소 설치) → 계획 단계(테러현장의 현장지휘체계 확립, 전문협상팀에 의한 협상 진행, 대테러 특공대에 의한 진압작전계획 구체화) → 협상 단계(무력진압이 결정되었더라도 대테러 특공대의 작전 준비시간 획득과 작전여건 조성, 기만 등을 고려하고 평화적인 해결 협상 진행) → 구출 단계.

117) 김국신·배천규 "미래의 대테러 작전 수행개념 및 발전방향", (육군교육사령부, 2005), 제3장 재구성.

개념 수준의 대테러 지침 외에 별도 작전계획이 부재하다.

셋째, 테러 사전 예방, 기획, 통합, 지휘통제, 정보 판단 등을 주무로 하는 국정원과 정보 교류 부족으로 인한 테러 대응 체계 및 작전 수행이 발전되어 있지 못하다.

넷째, 군별 대테러부대를 운용하고 있으나, 전·평시 이중 임무로 전담 운용관리 제한과 전문능력이 부족하다는 점이다.

다섯째, 합동 대테러작전 수행 체계 및 부대 미편성으로 상황에 따른 조직과 부대 편제 운용이 불가피하고, 효과적인 합동작전 발휘 및 전문성이 제한된다.

여섯째, 국가 대테러작전 지원 요구시 육군 위주의 지원이 불가피하며, 적시적인 합동부대 및 민관군 지원 체계 운용이 제한된다.

일곱째, 군의 테러작전 지휘관계(합참 → 육군 → 지역대응본부 → 현장지휘소 → 협상팀 등 작전요원과 지원협조 조직 등)의 구체성이 부족하고, 민관군 지원 체계, 기만, 협상, 진압 등 대테러작전 기술을 위한 교리 등에 대한 정립이 미흡하다.

여덟째, 테러리스트는 첨단 과학기술에 따라 다양한 수단과 기술로 테러를 감행하고 있으나 여기에 대응하는 체계나 장비 및 기술적 차원에서 첨단 정보과학 기술을 접목시키지 못하고 재래식 장비나 군사적 운용술을 적용하고 있어 실체적 대응 태세와 작전 운용에 제한이 따른다.

아홉째, 합동작전 능력이 제한되고 있다. 현재 우리 군은 북한과 대치하면서 테러 등 다양한 군사 대비 태세 능력을 키워왔기 때문에 게릴라전 등에 대비한 대테러 능력은 상당한 것으로 평가되고 있으나 육·해·공군이 독립적으로 조직과 장비 등을 운영하고 있어 특수 상황에 대한 국가차원의 실질적인 합동작전 능력에 크게 제한되므로 조직 및 장비면에서 전문화되고 합동작전이 가능하도록 각 군의 대테러 부대 개선이 필요하다.[118]

그리고 실제로 테러가 발생시 운용되는 대테러 전담 작전부대도 많은 문제점을 내포하고 있다. 현재 군에서는 군종별로 대테러 전담부대를 운용하고 있는데, 육군은 특전사 707 특수임무부대를 전담부대로 지정 운용하면서, 필요시 수도방위사령부, 탄약사령부, 화생방사령부 등을 지원·통제하고, 지역 단위는 특공여단, 연대, 기동대대 등을 지정하여 잠정·운용하고 있다. 해군은 해상 테러 발생시 운용을 위한 해상 대테러 특공대를 운용하고 있고, 공군은 공군기지별 자체 대테러부대를 잠정·운용하

118) 김선범, "대테러전 어떻게 대비할 것인가?", 『합동군사연구』 제16호(국방대학교 합동참모대학, 2006), pp. 234~235.

고 있다. 이들 부대는 전·평시 임무 중복으로 대테러 전담 임무가 제한적으로 이루어지고 있으며, 대테러작전 임무 수행을 위한 정보 공유 체계가 구축되어 있지 못함으로써 실용적 정보 획득이 곤란한 실정이다.[119]

119) 최진태, 『국가안보와 대테러전략』, (서울: 대영문화사, 2009), pp. 108~109.

제 5 장 한국의 대테러 발전방향

제 1 절 한국 테러대응체제 발전방향

1. 법적·제도적 개선

9.11 테러 이후 우리나라에서도 테러방지법 제정의 움직임이 있었다. 테러방지법은 제16대 국회에서부터 제17대, 제18대 국회에서도 테러방지법안의 제정에 대한 노력은 계속되고 있으나, 테러방지법의 제정은 아직도 불투명한 상태이다. 그 이유는 앞에서 살펴본 법적인 문제점을 보았듯이 우리나라의 테러방지법 제정의도가 테러에 대한 대책마련이나 테러범에 대한 엄격한 대책 그 자체에 있다기보다는 그 법률에 반영된 테러대책 주무부서에의 권한집중과 그 남용에 대한 불신 내지 의구심에서 비롯된 것으로 판단되었기 때문이다. 따라서 테러방지법의 제정방향에 있어서 두 가지 관점에서 접근하였다.[120]

첫째, 테러에 대처하기 위한 대테러정책의 효율성 제고라는 측면이다.

먼저 테러에 대해 대부분의 국가들이 채택하고 있는 정책의 기본방향은 불양보 정책과 테러에 대한 사전차단 및 사후처벌의 강화이다. 테러집단과의 협상이나 양보를 하지 않는 불양보정책은 테러집단과 테러를 지원하는 국가에 대한 응징을 통하여 정책의 일관성을 유지하고 있으며, 이 정책의 지속은 효과적인 테러대처방법으로 평가되고 있다. 또한 오늘날 테러의 원인이 대체로 종교적·이념적·문명적 충돌에 의한 경우가 많으므로 엄중한 형벌의 예고를 통한 사후적인 대책은 효과적인 수단이 되지 못한다. 결국 확신범 등에 의해 자행되는 테러를 예방하기 위해서는 사전에 테러를 예방하기 위한 대책마련이 가장 시급한 일이다. 정보의 수집, 관리나 국제적 연계·공조를 통한 사전적 테러차단 시스템이 구축될 수 있는 법적 근거를 마련하는 것이 무엇보다 우선되어야 할 과제이다.[121]

물론 테러는 사전예방이 최선의 대책이지만, 테러가 자행된 이후에는 테러범을 엄격하게 처벌함으로써 테러재발방지를 위한 엄중한 경고를 할 필요가 있다. 테러범을

120) 조재현, "테러방지법의 제정필요성 및 제정방향", 『한국테러학회보』 2009 가을호, (한국테러학회, 2009.10), p. 141.
121) 상게논문, pp. 142~143.

처벌하기 위해서는 구속과 재판절차로의 이행이 가능해야 하는데, 테러의 경우 국제적 성격을 갖기 때문에 국제범죄나 외국인 범죄의 경우 이해관계를 가지는 국가가 다수 존재하게 되어 관할권의 중복 문제가 발생할 수 있다. 우리의 테러방지법에서는 관할권의 문제는 다루고 있지 않다. 테러범의 형사재판관할권은 우리나라에만 국한된 문제일 수는 없지만 테러방지법을 제정하는 경우에는 테러범재판의 관할권 등에 대한 고려도 있어야 할 것이다.[122]

테러방지법은 테러행위로 인한 피해자의 보상에 관해서만 규정하고 있다. 테러행위로 인한 피해자의 보상 외에도 국가의 대테러활동은 개인정보, 사생활 및 신체 등에 침해를 가져올 수 있다는 점에서 테러를 예방하기 위하여, 또는 테러진압과정에서의 대테러활동으로 인하여 발생할 수 있는 피해자 보상에 관해서도 관심을 가져야 한다. 국가의 공권력 작용으로 인하여 피해를 입은 자에 대해서는 국가배상법 등 관계법률에 의하여 보상 내지 배상제도가 마련되어 있는 경우가 대부분이지만, 대테러활동으로 인하여 예상치 못한 인권침해상황이 발생하였으나 국가배상법이나 기타 관련 법률에 의한 보상 내지 배상제도의 흠결로 인하여 손해가 보전되지 않는 경우를 대비하여 원상회복 등 일정한 보상 제도를 마련하는 것도 고려해야 할 요소라 생각된다.[123]

둘째, 이미 수차례의 법안제출과 심의 과정을 거치면서 드러난 문제점과 한계를 어떻게 극복하는가이다.

그 동안 테러방지법안의 제정과정에서 테러방지법이 안고 있는 많은 한계들이 노정되었다. 과거의 부정적인 경험으로 인하여 국민들의 불신이 아직도 해소되지 않은 상황에서 정보기관에 권한집중이 예상되는 법률제정의 시도는 국민들에 대한 도청과 감청으로 인한 심각한 사생활의 침해 가능성을 예고함으로써 그것은 현실적으로 테러방지법의 제정을 주저하게 만드는 주요한 요인으로 자리 잡고 있는 것이다. 그 밖에도 대테러활동 수행 등으로 발생할 수 있는 개인의 자유와 재산 등에 대한 침해 가능성도 국가공권력에 대한 불신이 역사적으로 지속되어 왔던 헌정의 경험에 비추어 볼 때 완전히 해소되지 않을 것이라는 인식이 국민들의 마음속에 여전히 자리 잡고 있다.

미국은 테러와 범죄예방을 위해 2002년에 이른바 전자정부법(E-Government Act)

122) 강대출, "테러방지법 제정안에 관한 연구", (건국대학교 행정대학원 석사학위 논문, 2008), p. 32.
123) 조재현, 전게논문, p. 144.

이 제정되어 연방정부와 각 기관들은 프라이버시영향평가(PIA)제도 등을 실시함으로써 개인정보보호에 만전을 기하도록 하고 있다. 테러방지법 제정에 있어서 현행의 통신비밀보호법에서 허용되는 긴급통신제한 조치 등 도청·감청 등의 내용을 포섭하되, 사생활의 보호에 대한 고려가 반드시 따라야 한다. 또한 테러가 발생하거나 그것이 예상되는 상황 하에서 대테러활동의 수행 등으로 인하여 개인의 생명·자유와 재산 등의 권리가 침해되지 않도록 모든 국가기관은 최선의 배려의무를 다할 것이 요청되며, 그러한 배려·성실의무 등은 법제정시에 반드시 고려되어야 한다.[124]

따라서 앞의 두 가지 제정방향을 고려해 볼 때, 테러리즘에 효율적으로 대처하기 위해서는 지금의 테러방지법 제정 시도를 부정적으로만 보는 시각에서 탈피하여 상호신뢰를 바탕으로 국가적 목표를 정하고, 그 목표에 부합되는 법적·제도적 장치를 확실하게 마련해야 할 것이다.

2. 조직적 환경 개선

한국의 대테러 대응조직은 60년대부터 테러 유형의 대부분을 차지했던 북한의 테러에 중점을 두어 대비하여 왔기 때문에 뉴테러리즘의 특성인 동시다발성, 유형의 다양화, 대형화 등의 대처에 취약한 실정이다. 따라서 대테러 조직 체계의 새로운 정립이 절실한데, 한국의 경우 테러와 관련하여 위기관리 시스템과 테러 후 발생되는 재난을 효과적으로 사후 처리하는 통합적인 시스템이 미흡하다. 한국은 위기관리 시스템에 있어서 미국처럼 그 기능이 산발적으로 분산되어 있기 때문에, 통합관리가 필요한 수준이 아니라, 각 부처별로 부여된 산발적인 임무마저도 평상시 관리할 수 있는 기구가 전무하다. 이제까지 테러에 관한 조직 편성이 비상설 협의기구로 되어 있어 강력한 리더쉽과 통제력을 발휘하지 의문이 된다.

이를 위해서는 첫째, 대테러 업무를 총괄적으로 지휘할 수 있는 테러전담기구의 신설이 요구된다. 물론 대테러 전담기구의 설치는 테러에 대한 대응 뿐 아니라 예방으로부터 시작되어야한다는 것을 간과할 수 없다. 대테러 전담기구로 인해 철저한 보안으로 테러공격을 어렵게 만들고 테러징후의 포착 확률을 높이고, 피해와 혼란을 최소화시키며 국민을 안심시킬 수 있기 때문이다. 이어서 테러에 대한 신속한 대응

124) 조재현, 전게논문, pp. 145~146.

으로 국민의 인명피해를 최소화할 수 있으며 다른 재난에도 대비할 수 있고 신속한 구호활동을 전개할 수 있다.

둘째, 테러리즘 예방 및 대응조직 간의 유기적인 연계와 협조체계의 구축이 필요하다. 미국은 9·11테러 이후 국토안보회의 결정사항을 실질적으로 수행하고 미국 내 테러방지, 예방 및 복구활동 등을 총괄 조정하는 '국토안보국(Office of Homeland Security)을 새롭게 창설하여 종합적인 판단과 부처별로 일사불란한 대응으로 통합 조정체계를 갖추게 되었다. 우리나라도 이와 마찬가지로 법적 근거를 갖춘 대테러 기구들을 재정비해야하고, 테러 관련 업무를 체계적으로 통합, 조정할 수 있는 기능을 수행해야 한다. 또한 실제 테러 발생시 각 부처별로 효율적이고 체계적인 협력환경이 이루어져 일사불란하게 신속 대응해야 할 것이다.

셋째, 테러대응 정책의 지속적인 정책개발과 전문가의 육성이 필요하다. 특히 다양한 뉴테러리즘에 대한 대비 태세가 미흡한 관계로 다양한 테러발생 유형을 분석하여 유형별 대응전략과 프로그램을 개발하고 피해평가와 대응프로그램의 개발이 시급하다.

현재, 한국의 군과 경찰에 주로 인질 구출작전을 위한 테러전담 특수부대가 편성되어 있으나, 사전예방, 총괄, 기획, 통합, 지휘통제 등의 상부구조는 국정원의 1개 과에서 담당하고 있을 뿐이어서, 전반적으로 지휘통제체계가 취약하다. 따라서 사전 예방책과 사후 대비책인 체계적이고 일관된 위기관리체계를 정립해야 한다.

넷째, 통합 방위법을 포함한 관련 법률의 개정, 통폐합 및 포괄적인 테러방지법안과의 관계정립 등이 우선적으로 검토되어야 할 것이다. 또한 장차 테러리즘이 국가안보 및 국방차원에서 대처해 나가려는 국제적인 추세에 비추어 볼 때, 비상대비를 포함하여 대테러에 관하여 총괄적으로 사전에 예방하고 사후에 관리할 수 있는 기구의 설립을 추진해야 할 것이다.[125]

그리고, 테러발생 후 효율적 대응체계와 능력 제고를 위해 주기적인 예방활동과 훈련을 실시하고, 전문가 및 전문 대응 요원을 양성하며, 전·평시 테러 신고체계를 일원화하며, 민·관·군의 비상관리센터를 재정비하고 강화해야 한다.[126]

---

125) 김주훈, "한국 대테러리즘 정책의 발전방향에 관한 연구", (연세대학교 석사학위 논문, 2007), p. 67.

126) 이태윤, 전게서, pp. 419~421.

3. 군(軍)의 역할 확대

지금까지의 실제 전쟁은 항상 민족국가들 사이에서 시행되었으므로 개인, 작은 조직, 그리고 많은 국가에서 활동 중인 네트워크 같은 무국적 행위자들을 대상으로 전통적인 전쟁을 한다는 것은 불가능하였다. 다른 한편으로는, 테러리스트들이 후원국가로부터 원조를 받고 있으므로 재래적 개념의 전쟁은 하나의 선택사항일 뿐이었다. 그러나 이후 테러리스트 공격을 전쟁행위로 규정함으로써, 미디어나 영향력 있는 행위자들은 군사적 대응의 모습을 갖추게 되었다.[127]

예를 들어 미국의 경우, 9.11테러 공격 하루 뒤인 12일에 이를 '전쟁행위'로 규정하였고, 아프가니스탄 전쟁을 전통적인 전쟁과는 분명히 구별되는 '대테러전쟁'이라고 했다.

그들은 테러리스트들을 찾아가서 와해시키는 것이 최선의 테러 예방책이라는 논리를 바탕으로 적극적인 군사적 공격을 실시하였다. 군사작전을 통하여 그 근거지에서 테러리스트들을 격멸하고, 근거지를 제거하며, 그들이 근거지를 마련할 수 있는 환경을 없애야 한다는 것이다. 군사작전을 통하여 테러의 소지를 완전히 제거할 수는 없다고 하더라도, 최소한 테러의 자행이 무척 어렵거나 비용이 많이 소요되도록 만들어야 한다는 것이다.[128]

또한 우리 군도 그동안 전쟁의 범위가 통상 군사적 전면전, 국지도발을 의미했지만, 최근 뉴테러리즘 등장 이후 테러리즘 방법과 피해정도가 막대해지고 있어, 기존의 대테러리즘 기구 및 경찰조직만으로는 테러리즘을 예방하고 대응하기가 어렵게 되었다. 따라서 군도 국가안보적 측면에서 우리 군의 역할 확대방안과 재정비해야 할 과제들을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 군 작전교리상 대 테러리즘 개념 및 방안을 구체화해야 한다. 그동안 한국군은 북한과 대치하고 있는 상황 속에 있어 현존하는 위협에 우선적으로 대처하다 보니 기존의 전통적인 전면전 중심의 작전개념을 고수하고 있다.

그러나, 이제는 북한 일변도의 대응개념에 국한되지 말고, 북한을 비롯한 모든 안보위협으로부터 효율적으로 대처할 수 있는 북한 및 민간에 의한 뉴테러리즘에 범국가적 차원에서 동참할 수 있는 능력을 갖추도록 기본 작전개념을 설정하는 교리

127) 김응수, 전게논문, p. 155.
128) 박휘락, 전게논문, p. 106.

에 테러리즘에 대한 명확하고 세부적인 방향제시를 반영하도록 해야 한다.

군은 테러에 대한 전반적인 군사적 대비의 중요성을 인식하여 현재 우리 군에서는 대테러 작전에 대한 합참 및 육군 교범에 대테러 작전을 상정하여 이에 대한 개념 및 유형, 대테러 작전 성공요소, 그리고 수행방안을 정리하여 교리로 발전시켜 나가고 있다.[129]

둘째, 대테러작전은 국가 테러 대응 체계 하에서 수행되는 것이므로 군은 국가 대테러 유관 기관과의 유기적인 정보 공유와 협조 체계를 바탕으로 통합작전 수행이 가능하도록 운용 개념과 수행 체계를 구체적으로 발전시켜야 한다. 따라서 다음 [표 5]는 통합되고 일원화된 대테러작전을 위한 제대별 준비소요와 운용 개념을 정리한 것이다.

[표 5] 제대별 대테러 운용 개념

구 분	운 용 개 념
전략 제대	· 대테러 유관 기관과의 정보공유, 협조체계 유지 · 대테러 운용 체계 및 지침 발전 · 대테러 작전 요소별 통합, 조정 및 통제 · 대테러 관련 무기, 장비, 물자 개발 · 사이버 테러에 대한 대응 지침작성, 예방 및 복구능력 확보
작전술 제대	· 방어적 대테러 작전 수행 개념 발전 · 테러 위협 요소 분류 및 관리 체계 발전 · 대테러 전담부대 운용(폭발물 테러, 화생방 테러 등) · 사이버 테러에 대한 제한된 예방 및 복구 능력 확보
대테러 전담부대	· 대테러 작전부대 운용 · 부대별 대테러 초동 조치 부대 운용 · 사이버 테러에 대한 예방 및 복구 능력 구비
사단급 제대	· 책임지역 내 테러 위협 요소 분류 및 관리 체계 발전 · 테러 예방을 위한 검문 및 검색부대 운용 · 대테러 초동 조치 및 현장 통제를 위한 부대 운용 · 사이버 테러에 대한 예방 및 복구 능력 확보

출처 : 최진태, 『국가안보와 대테러전략』, (서울 : 대영문화사), 2009, p. 175.

129) 이만종·김강녕, 전게논문, p. 41.

먼저 정부의 테러 대응 체계 내에서 군의 적극적인 역할 수행이 불가피해질 것으로 보고, 군의 대테러 담당기관과 유기적인 협조를 할 수 있도록 자체 정보 수단을 운용하여 테러에 관련된 정보 수집 및 관리 능력을 강화하고 실시간 전파 체계를 운용해야 하며, 예상되는 위협과 취약 요소를 분석하여 체계적인 관리 체계 및 대응 태세를 유지해야 한다. 또한 군사작전 수행에 대비한 대테러 대응 부대 운용과 장비 및 물자에 대한 사전 준비를 실시해야 한다. 또한 과학기술의 발전에 따라 검색, 폭발물 처리, 화생방 테러 등에 대비한 과학화된 장비 개발 및 획득 등을 추진해야 하며, 효과적인 대테러작전 수행을 위해 필요한 협상요원, 장비 운용, 지원 분야 등 전문요원 양성과 통합작전 수행이 가능한 전담부대와 장비를 확보하여 훈련을 실시해야 할 것이다.[130]

셋째, 대테러작전 수행 전담부대 창설과 각급 부대 대테러 협조 기능과 연합 및 합동 대테러작전을 위한 통합 협조 지원 체계 구축이 필요하다.

먼저 대테러작전 수행 전담부대로서 1) 해외파견 대테러 작전부대 지정, 2) 헌병, 기무, 정보부대, 특공부대 등 대테러조직 보강, 3) 대량 살상무기 테러 대응부대 능력 보강(화방사, 미사일부대), 4) 단독 대테러작전 수행 능력을 가진 독립 부대 보유, 5) 대테러작전 지원 부대 편성, 6) 육해공 대테러작전 수행이 가능한 합동 대테러작전 능력 부대의 창설 등이다. 또한 국가 대테러 기구 및 유관 기관과의 실질적 협력이 가능하도록 조직을 강화하고, 평시 동맹국 혹은 테러 다발지역 국가와의 대테러작전 수행을위한 양자 혹은 다자간 협약 체결을 통해 유사시 연합 대테러 작전 수행 및 지원 체계를 사전에 구축하는 것이 필요할 것이다.[131]

넷째, 군의 대테러 무기체계가 첨단화, 과학화, 정밀화는 물론 피아 희생과 사회적 비용을 최소화하면서도 효과는 극대화하는 방향으로 대테러 무기체계가 발전되어 가야한다. 군사과학기술의 발달로 인해 북한, 이란, 이라크 등과 같은 불량국가와 알카에다와 같은 대규모 테러단체에서는 자신들의 목적을 달성하기 위해 미래에는 기존의 소총, 기관총, RPG-7(대전차 무기) 급조폭발물(IED), 장갑관통 폭발형 관통자(EFP) 등의 재래식 무기에서 화학·생물학 무기 및 핵무기와 같은 대량살상무기와 고도의 첨단 과학장비를 기반으로 한 통신/전자장비, 관측장비, 스텔스 잠수함, 최첨단 탄약 등으로 무장할 것으로 전망되고 있다. 이로 인해 대테러 작전간 더 많은 인

130) 최진태, 전게서, pp. 174~175.
131) 상게서, p.177.

명손실과 무고한 민간인의 희생이 증가될 것이다. 이를 달성하기 위한 가장 효과적인 방법으로써 미래 첨단무기체계로 각광을 받고 있는 지향성 에너지무기, 무인체계무기, 초저주파 음향무기, 탄소섬유탄, 고섬광 발생탄으로 대표되는 최첨단 탄약을 국내 대테러 무기체계로 활용하는 것이다. 국내 대테러 무기체계로 활용할 수 있는 대표적인 미래 첨단 무기체계로는 고출력 마이크로파(HPM) 무기, 무인잠수정(UUV), 음향탄, 탄소섬유탄, 고섬광 발생탄 등을 제시하였는데, 이와 같은 미래 첨단무기체계는 국가 대 국가간의 정규전과 같이 대규모의 전장에 부합되도록 연구개발 되어 왔으나 대테러 작전의 특성과 연계해서 소형화·경량화하고 이들 무기체계들을 국내 대테러 작전간 상황에 맞게 적절히 배합하여 운용한다면 테러위협을 감소시키고, 테러활동에 의한 인명 및 재산피해를 최소화 할 수 있을 것으로 사료된다.[132)]

다섯째, 작전 수행을 하는 지휘관과 참모가 철저한 대테러작전 수행능력과 자질이 갖추어져야 할 것이다. 군사작전은 우선 국가 통제범위 내에 있어야 테러리즘과 관련된 실제 전쟁을 할 수 있다. 그리고 신뢰성 있는 정보를 획득할 수 있어야 한다. 즉, 대테러 군사작전은 다른 어떤 군사작전보다 가변적인 요소가 많으므로 테러리스트의 정체와 배후 연계성, 그들의 의도 등 작전 준비·개시·진행상 실시간대 정보를 획득하여 활용할 수 있도록 체제를 유지하는 것이 중요하다. 무엇보다 중요한 것은 작전수행능력이 준비된 가운데 실행이 되어야 성공 가능성이 높다고 하겠다. 특히, 대테러 작전에서의 실패는 너무도 참담한 결과를 초래할 수 있으므로 성공의 충분성을 잘 고려해야 한다. 테러후원국가와 전쟁을 하거나 군사적 선제나 보복 작전을 시행함에 있어서는 개별국가의 단독작전이 가능한가 아니면 연합작전으로 임할 것인가, 그리고 이러한 작전수행을 위한 정보획득, 전투력 운용, 군수지원, 지휘통제 면에서 자국의 능력과 연합전력의 운용의 필요성 등은 면밀히 검토되어야 한다. 또한 특공대를 운용한 구출작전 간에는 특히 자국의 영토 밖에서 작전을 수행할 경우 국제법상 영토의 개념과 운용할 수 있는 전력을 어떻게 판단할 것인가, 소요되는 능력에 비해 구비한 여건이 불비하다면 어떠한 대안으로 충족시킬 것인가 하는 판단이 필요하다.[133)]

---

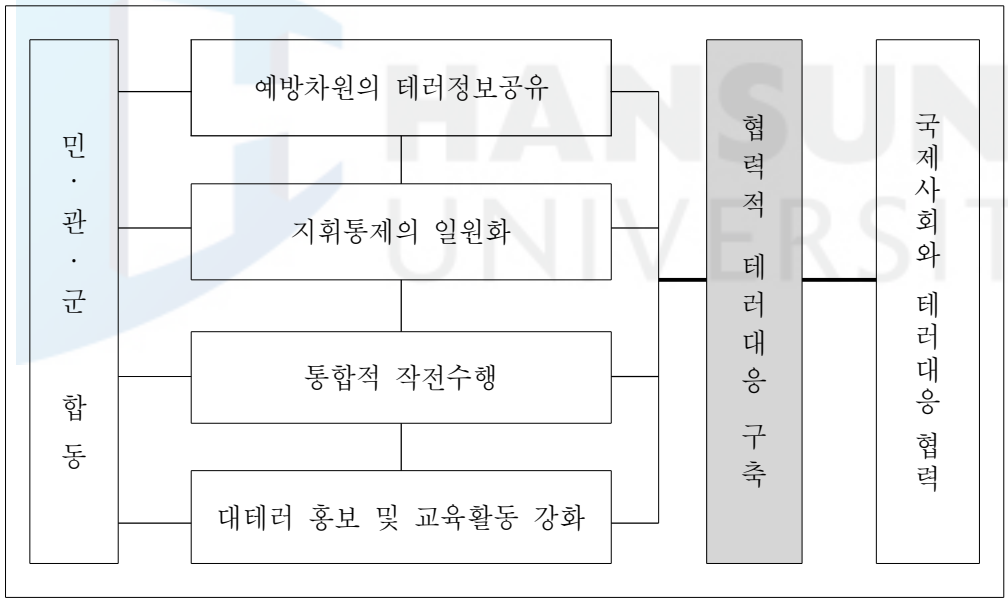
132) 최시영, “미래 첨단무기체계의 대테러 무기 활용방안에 관한 연구”, 『한국테러학회보』 제3권 제1호, (한국테러학회, 2010), pp. 186~187.
133) 김응수, 전게논문, pp. 159~160.

제 2 절 협력적 테러대응체제의 구축

이제까지의 테러리즘에 대한 연구 분석을 통하여 인지할 수 있는 것은 대테러리즘 정책은 여러 가지 국제 정치적 이해관계와 복잡하게 얽혀있기 때문에 단순명료하게 수립할 수 없다는 것은 익히 아는 바이다. 또한 테러는 지상, 공중, 해상, 사이버 공간 등 어디서나 발생할 수 있으므로 모든 전장 공간에서 테러를 대비할 수 있어야 한다. 특히 대테러리즘 정책에 취약한 우리나라로서는 대테러에 대한 사전예방과 사후조치를 모두 포함하는 종합적·다각적인 관점으로 바라보며 추진해야 한다. 여기에는 정보적 측면, 조직적 측면, 작전적 측면, 교육적 측면에서 협력적 테러대응을 구축해 보고자 한다.

따라서 본 연구에서는 시공을 초월한 대비책으로 언제 어디서라도 테러 발생시 동시 즉각적으로 테러작전을 수행할 수 있는 민·관·군의 협력적 체제를 강조하며 다음 < 그림 6 >과 같이 제안하고자 한다.

< 그림 6 > 협력적 테러대응체제 구축



1. 정보적 측면

협력적 테러대응체제에 있어서 가장 우선시해야할 중요 요소는 바로 정보의 획득·수집·분석·처리 및 평가에 있다. 특히 각 나라뿐만 아니라 국내의 유관기관과의 정보공유는 필수적이다.

이를 위해서는 미국, 일본, 중국, 러시아 특히 중동·아프리카 지역 테러 취약 국가와 상호 테러관련 정보·연구를 교류하고 합동 대테러훈련을 실시, 특수 장비 연구개발 등 협력을 단계적으로 강화하는 한편 국내유관기관 담당요원, 외국 대테러 전담요원, 민간 대테러 전문가 등이 참가하는 '대테러 세미나'를 정기적으로 개최하여 국내외 유관기관간의 정보협력을 강화할 필요가 있을 것이다. 따라서 현재 각 나라의 테러담당기관과 정부기관의 협조를 받고, 수사기관과의 공조체계가 필요하다고 사료된다.[134]

즉 국가 및 국가기관 간 테러첩보 및 정보를 공유할 수 있는 합동테러분석센터를 설립하여 우리나라도 이제 더 이상 각자의 영역 내에서만 임무를 수행하는 체제가 아니라 더 나아가 이곳에서 데이터베이스화된 자료를 중심으로 국내에서도 정보를 수집·분석·통합하고 이를 전략적으로 운영하고 계획할 수 있도록 예방차원의 테러정보공유 시스템을 구축한 민·관·군 합동 정책기구가 필요하다.

예를 들어, 민·관·군 각 출처별로 평상시의 정보를 수집하여 협조 체계를 마련하기 위한 법적·제도적 장치가 마련되어 다양한 정보 협조체계를 구축하여야 한다. 또한 협조 체계화된 정보를 가지고 테러 예방 및 대테러작전 수행에 필요한 서로간의 정보 요구 지원 능력이 있어야 할 것이다.

특히 테러에 관한 책임은 정보기관의 노력에 따라 예방될 수 있다. 테러의 예방은 오직 첩보 수집에서 정보화 생산의 능력에 기인된다. 환언하면, 테러 대책에 관한 유일한 방안은 대테러를 위한 첩보 활동인 것이다. 이것이 테러 대책의 근본이다.[135]

---

134) 박준석, "국내기업의 테러위협국가 위협의 예방과 과제", 『인문사회논총』16호, (용인대학교 인문사회과학연구소, 2009), p. 53.

135) 신의기, "각국의 테러대응책과 우리나라의 테러방지법", 『대테러연구논총』 제 4호, (국가정보원 테러정보통합센터, 2007), p. 88.

2. 조직적 측면

테러 대응에 있어서 신속한 의사결정과 효율적인 수행을 위해서는 지휘통제가 일원화되어야 한다. 특히 군과 경찰은 테러리즘에 대한 관점을 서로 상이하게 보고 있고, 심지어 별도의 테러 전담기구를 가지고 있다. 예를 들어 군은 테러리즘을 저강도 분쟁의 일환으로 보고 군대나 특수조직을 활용하려고 하는 반면에 경찰은 기본적으로 테러리즘을 범죄로 보고 법치주의라는 범주 내에서 대응하려 한다. 이렇듯 테러리즘에 대한 관점이 다를진대, 불행하게도 실제로 테러가 일어난다면 대단한 혼동이 야기될 것이 뻔하다. 특히 대테러작전은 민·관·군의 합동작전으로 이루어져야 하기 때문에 지휘통제의 일원화를 통한 신속한 의사결정이 그 작전 성패를 판가름 한다고 해도 과언이 아니다. 특히 이를 위해서는 테러방지입법에 대한 추가적인 법령을 제정하여 보완할 필요가 있는데, 앞서 진술한 바와 같이 , 현행 우리의 테러대응 관련 법적 근거는 오로지 국가대테러활동지침에 의거, 북한 및 국제 테러리즘에 대처에 왔었다. 그러나 갈수록 무차별적이고 극단적으로 자행되는 전쟁수준의 뉴테러리즘 양상을 보면 기존의 테러 대응체계로는 효율적인 예방과 대응이 어렵다. 따라서 국가적 차원과 민·관·군 합동 테러대응 공조체제 구축을 위한 법적 토대를 마련하고, 특히 민·관·군 자원관리 네트워크를 형성하여, 분야별로 적합한 대상을 분류한 후 여러 전문가들을 양성하는 제도가 구축되어야 한다. 그러나 아무리 우수한 능력의 요원과 첨단 대테러 장비를 보유하고 있다고 하더라도 이러한 기관들이 유기적으로 연결되지 않으면 혼란만 초래하게 될 것이다.

따라서 테러를 예방을 위한 사전정보 수집 및 위협분석 그리고 위기처리 특별전담반을 평상시부터 편성, 훈련시켜 오다가 테러 발생 시에는 테러상황에 적합한 정책모형을 신속하게 결정하고, 위기관리시스템을 가동할 수 있도록 잘 훈련되어 있어야 한다. 또한 경찰특공대, 707부대, 해상특공대 등의 대테러조직들은 상호 유기적으로 통합 네트워크를 구축하여 테러에 신속한 위기관리 시스템이 확립되어 있어야 한다.[136]

이러한 협조체계는 더 나아가 국제사회와의 테러 대응 협력을 더욱 강화하는데 밑거름이 될 것이다.

---

136) 박동균, "한국의 테러리즘 발생 가능성과 국가대비전략",『한국테러학회보』2009년 봄, (한국테러학회, 2009), p. 99.

3. 작전적 측면

대테러 작전부대는 초동조치부대, 특공대, 작전지원부대로 구분하게 되는데, 작전부대 중 책임지역 내에서 테러상황 발생에 대비하여 초동조치부대 및 작전지원부대를 사전 지정 및 운용한다. 테러발생시 초동조치부대는 즉각 출동하여 테러현장 및 발생지역 주변을 차단함으로써, 현장 확보와 피해를 최소화하고 작전을 성공시키도록 투입된다. 예컨대, 주민 및 교통통제, 주요시설의 내·외곽 차단, 중요시설 방호, 테러범 도주 및 확산방지, 그리고 테러범이 주요 시설물에 폭발물을 설치했을 경우 폭발물 식별과 대피유도 등의 임무를 하게 된다. 물론 최초의 현장통제는 경찰이 하고 있으나, 군 출동이 요청될 경우 현장에 대한 배치와 통제계획을 경찰로부터 인수하여 최초 배치를 하고, 부대지휘절차에 의해 계획을 수립한 후 부대를 재배치하게 된다. 한편 특공대는 테러 현장에 즉각 투입되어 현장지휘소장의 지시에 따라 상황을 파악하고 계획을 수립하여 무력 진압작전을 수행하는 부대이다. 주요임무는 무력 진압작전 수행, 테러 첩보 및 관련 자료를 수집 및 분석, 기타 지시된 임무수행을 한다. 마지막으로 작전지원부대는 통상 특공대에 작전통제되나, 테러상황에 따라 현장지휘소장의 통제하에 전문기술 및 장비지원을 한다.[137]

이처럼 여러 가지 작전부대의 영역 및 임무에 따라 수행되나, 특히 기습적이고 동시적인 통합작전에 대한 근거를 기준으로 수행하는 데 있어서 매우 취약하다.

동시·통합작전은 모든 작전 요소를 동시에 통합함으로써 기습과 기만을 달성할 수 있고, 중심 마비의 효과를 극대화하는 시너지 효과 추구 개념이다. 이를 위해 모든 대테러작전의 대응 수단을 지휘부에서 조정하고, 현장에서 일사불란하게 지휘통제가 이루어지도록 동시 통합적으로 운용되어야 하고, 대테러작전부대의 작전 유형에 따른 전문 작전요원 및 장비, 물자 등을 종합하여 운용해야 하며, 추가 소요자원의 편제(編制)화(task force 형태) 운용 능력도 요구된다. 아울러 대테러 무력화 작전시 테러대상과 시민의 안전을 최우선적으로 고려하여 시민의 분리, 대피 및 구출을 위한 작전이 동시에 이루어져야 한다. 이러한 중심 마비를 위한 기만, 기습의 동시·통합작전을 위해서는 국가 전략적으로 운용될 수 있는 대테러작전부대가 전제되어야 할 것이다.[138]

---

137) 김국신·배천규, 전게논문, p. 3-13~3-17.

4. 교육적 측면

테러리즘은 이제 더 이상 남의 나라 이야기가 아니다. 출국자 1천 1백만 명 시대를 맞이했고, 해외에 진출한 기업체의 숫자가 3만 5천여 개이며, 해외에 거주하는 재외동포 수도 6백 60만 명에 이른다고 한다. 또한 우리나라도 이제 더 이상 단일민족이 아니며, 국제노동시장이 증가함에 따라 국내·외에서 우리 국민이 테러에 노출될 가능성이 그 어느 때보다 높아졌다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 상황 속에서 다양한 대테러 정보를 국민에게 제공하고, 국민들 스스로 국가안보와 안전보호에 대한 경각심을 주지시킬 필요가 있는 것이다.

이를 위해 먼저 테러의 본질에 대한 교육과 홍보가 이루어져야 할 것이다. 즉 테러가 발생하면 정부는 국민들에게 그 사실을 정확하게 알려주어야 하며, 그 요점은 테러리즘이란 이상주의가 아니라 범죄이며 따라서 테러리스트들은 범죄인이라는 것을 명백히 부각시키는 것이다. 왜냐하면 테러리즘을 없애기 위해서는 국민 각자의 테러 방지에 대한 확고한 의지가 선행되어야 하기 때문이다. 미국의 경우에는 9.11테러 이후 테러 예방 및 테러 등 비상사태 발생시 민관 행동 요령 등 정보를 정부 및 민간 웹사이트에서 등재하고, 테러 관련 의심스러운 행동 등 테러 정보를 핫라인(hot line) 및 인터넷을 통해 FBI 등 연방 및 주정부 유관 기관에 신고해 줄 것을 당부하는 등의 대국민 홍보를 실시하고 있다.(www.resdy.gov; www. fema.gov) 또한 미국 대부분의 주 및 지방정부들도 웹사이트를 통해 시민들에게 테러에 대한 경각심을 가지고 의심스러운 행동을 신고해 줄 것을 당부하며, 이러한 내용들을 여러 언론매체들과 인터넷 웹사이트 등을 통해 지속적인 홍보를 실시하고 있다. 즉 미국의 경우를 보더라도 테러 위험에 대한 교육에서 가장 중요한 매체가 매스미디어라고 할 수 있다.[139]

따라서 우리나라에서도 매스미디어를 통한 교육 및 홍보로 테러 예방 및 억제가 가능하다는 것을 볼 때, 이를 이용한 다양한 프로그램을 개발해야 할 것이다. 현재 우리 정부기관에서는 다양한 방법으로 여러 안전정보를 제공하고 있으나, 이에 대한 홍보가 절대적으로 부족하여 이러한 정보제공 사실을 대다수의 국민이 모르고 있는 실정이다. 안전정보에 대한 국민적 접근이 용이하도록 홍보활동을 강화하여야 할 것이다.

---

138) 최진태, 전게서, p. 134.
139) 이창용, 전게서, p. 277.

제 6 장 결 론

탈냉전후 세계대전의 위험성은 현저하게 줄었으나 지역간 종족간의 분쟁이나 갈등 사례는 오히려 증가하고 있다. 특히 테러리즘은 과거의 전쟁 이상의 위협으로 다가오고 있는 것이다. 테러는 세계의 어떠한 나라도 안전지대일 수 없다는 것을 보았을 때, 모든 국가는 안보와 직결된 테러리즘에 대한 예방과 대응에 촉각을 곤두세우고 있다.

그러나 테러에 대한 정의는 그 의미가 모호하여 아직도 제대로 이루어지지 않고 있고, 국제사회에서는 9.11테러 이후에도 포괄적인 테러금지조약이 체결되지 못하고 있는 점 등을 감안할 때, 대테러 대응 방안 및 대책을 세우는 데 어려움이 있다는 것을 알 수 있다. 한편 국제적으로 일어난 어떤 큰 범죄 사건에 대해 국제적 공감을 얻은 나라들이 공통적으로 일치되고 합의된 대응으로 나설 수 있으나, 테러에 대한 대응책은 각 국가가 처한 시대적 정치적 상황에 따라 다르게 나타날 수밖에 없다.

한편 9.11 테러 이후 각 나라가 채택하고 있는 정책들은 자국이 처한 현실에 따라 상당한 차이를 보이고 있다. 이렇게 서로 다른 정책들을 선진국이라고 해서, 또는 이미 테러대응을 완벽히 수행하여 성공한 정책이라고 해서 우리나라에 그대로 적용하기는 무리일 것이다. 하지만 테러에 대한 대응책으로 각국이 공통으로 추구하고 있는 것이 있으며, 우리나라에도 참고가 될 만한 것들이 많이 있다. 각국은 테러에 대한 사전예방과 처벌 및 응징에 최대한의 노력을 다하고 있고, 무자비하고 잔학한 테러의 폭력성으로 인하여 인간의 생존권과 사회질서, 더 나아가 국가안보에 크나큰 위협이 되고 있다는 것에 인식을 같이하고 있다. 이제까지 완벽하다고 생각했던 미국의 테러대응체제도 9.11 테러 사건으로 많은 문제점 발견과 뉴테러리즘에 대한 대응 자세가 너무 미흡하다고 판단되었던 것이다. 따라서 9.11 테러사건은 미국을 포함하여 세계 각국으로 하여금 테러위협에 대한 정보수집부터 정보분석, 처리, 관련 조직의 신설과 보완 등 모든 테러방지 시스템에 대한 획기적인 변화를 요구하였다.

특히 선진국들은 테러리즘 예방에서 정보의 중요성을 가장 높이 평가하여 각국은 정보수집·분석·공유·처리·평가 등에 관련된 조직을 신설하거나 대폭 개편하였음을 볼 수 있다. 그 뿐만 아니라 대테러대책법을 제정하고, 행정부 내의 각 부처에 분산된 대테러기능을 통합하고자 대테러에 관한 입법을 개선하고 부족한 부분은 더욱더

구체화하여 적용받게 하였다. 특히 일본은 9.11 테러 이후, 초기 단계서부터 국제적인 대테러 전쟁을 스스로의 문제로 인식하고, 국제 테러리즘 방지 및 근절을 위한 대처에 적극적·주체적으로 기여한다는 입장을 취하여 해상 자위대의 협력지원활동을 계속 해오고 있다는 점에서 높이 평가할 만하다.

이와 같이 세계 각국은 자국의 상황에 맞는 테러대응 뿐만 아니라 더 나아가 국제사회의 평화 및 안전 확보에 일조하는 것을 볼 때, 우리나라의 테러리즘 정책에 대한 자극제로 삼아야 할 것이다.

한편 과학발달과 기술 진보는 테러리즘이 세계적으로 확대되는 결과를 초래하였고, 테러리스트 집단은 재화와 새로운 정보의 급속한 전달을 가능케한 국제화를 적극 활용하여 그 위험성이 더 커지고 있으며, 핵테러, 화생방테러, 첨단 통신 및 정보체계가 관련된 사이버테러, 생태(환경)테러, 마약테러 등 새로운 형태의 테러가 한 나라에만 국한된 것이 아니라 국경을 초월한 국제테러리즘이 증가되고 있어 이에 대한 대응책이 심각해지고 있다. 이제는 모든 나라들이 테러를 하나의 전쟁개념으로 받아들여 테러작전을 과거의 정규 군사작전과 같은 군사적 의미로 체계화시켜 놓고 있다.

지금 우리나라 국가정보원에서 제공하고 있는 테러정보통합센터의 국내테러경보 등급안내가 관심단계에 있다. 즉 테러위협 수준은 낮으나 테러 발생 가능성이 있는 상태에 있는 것이다. 그러나 그 수준이 주의, 경계, 심각 단계에까지 언제 이를지 모른다. 우리나라는 현재 남북분단이라는 정치적·군사적 환경, 급속한 경제성장으로 인한 재외국민, 해외여행, 해외진출기업 등의 해외진출자 수 급증 등으로 인한 경제적 환경, 그리고 사회구조적 병리현상으로 인한 유사 테러리즘 범죄, 다인종·다문화 시대의 도래 등의 사회·문화적 환경으로 언제든지 테러리즘에 노출되어 있다. 그러나 우리나라는 아직 법제도화는 물론이고 내부적 부처간의 업무협조조차 제대로 이루어지고 있지 않은 상황에서 국민의 공감대가 형성되지 않은 채, 테러에 대한 위기관리와 대응체계가 허술하게 되어 있는 것이 사실이다. 따라서 우리나라도 이러한 국제 테러리즘의 위협에 직접 노출되고 있기 때문에 종합적인 테러 대응을 위한 법률적 제도와 새로운 통합기구가 시급히 마련되어야 한다.

따라서 한국의 테러대응체제의 문제점 및 발전방향은 다음과 같다.

첫째, 테러 발생시 효과적인 위기관리 시스템의 부재로 사태 발생시에만 임시적으

로 편성·운용되는 조직을 개선하여 테러예방에서부터 테러 대응 조직 체계를 정립해야한다. 이는 테러예방을 위한 사전정보를 획득·수집·분석하고 위기관리 특별 시스템을 평시에 훈련시켜 오다가 테러발생시 일원화된 지휘통제에 의해 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서는 민·관·군 합동 테러대응 공조체제 구축을 위한 법적인 제도장치와 주기적인 훈련이 이루어져야 할 것이다.

둘째, 테러 대응 관련 법적·제도적 기반을 구축해야 한다. 현재 대테러 관련 법령, 대통령 훈령인 '국가 대테러 활동 지침'으로는 행정기관 외부에 대한 구속력을 발휘할 수 없을 뿐 아니라 테러 행위의 예방 및 저지 등의 임무 수행이 곤란하다. 또한 대테러 업무가 정부 유관 부처별로 구분되어 있을 뿐 통일적인 종합적 대응기구가 마련되지 못하고 있다. 따라서 국가차원의 통합적인 대테러 대응 시스템을 정비하고 이를 법제화하는 것이 필요하다.

셋째, 뉴테러리즘에 대한 정보 수집 체계를 정립하는 것이 중요한 관건이다.

현대의 테러대응방안의 가장 중심이 되는 것은 바로 정보의 수집 및 공유와 이를 이용한 사전예방이다. 국제화 시대에 일어나는 전쟁의 승리의 관건이 되는 것이 바로 정보전이라고 해도 과언이 아니다. 따라서 테러의 예방을 위해 사전정보의 획득은 너무나도 필수적이다.

넷째, 테러에 대한 국민의 안보의식 제고를 위한 교육을 해야 한다. 우리나라는 단일민족국가에서 다문화 구성 국가로 변화되고 있어 이러한 과정에서 생길 수 있는 갈등이 사회적 범죄 관련 테러의 원인이 될 수도 있다. 이러한 환경을 개선하기 위해서는 임금체불, 폭행, 인종차별 등으로부터 보호할 수 있는 외국인 노동자의 체계적 관리와 다문화 가정과 북한 새터민들에 대한 국민들의 인식의 변화가 필요하다고 하겠다. 특히 국민들의 의식이 북한이든 다른 국제 테러리스트에 의해 발생된 테러리즘이든 어떠한 명분으로도 용납될 수 없는 범죄로 인식시켜 국가안보를 위해 단호하게 대처해 나가는 성숙한 안보의식이 필요할 것이다. 또한 정부의 노력만으로 테러로부터 모든 국민을 보호할 수 없는 것이기에 테러리즘의 본질에 대한 대테러리즘 교육에 관심을 갖고 국민 각자가 테러리즘 방지에 대한 확고한 의지와 실천이 있어야 하겠다.

다섯째, 군 대테러작전 체계를 재정립하여야 한다. 곧 군의 역할이 강화되어야 하는데도, 그동안 과거 우리나라의 얼룩진 역사에서 보았듯이 군 투입 자체가 정치개

입의 가능성을 우려하고 있기 때문인지 염려하고 있다는 것이다. 그동안 군은 테러 대응체제의 요구에 의해 지원하는 수준이 소극적이고, 북한의 침투 및 국지 도발 차원에서만 접근하는 경향이 강하다고 할 수 있다. 또한 국가나 민간에서 요구하는 군 대테러작전의 미경험과 대테러에 대한 별도의 작전계획이 부재하여 작전 수행이 발전되어 있지 않다. 또한 군별 전담 대테러부대가 있으나, 전·평시 이중 임무로 전담 운용관리 제한과 전문능력의 부족, 민·관·군 및 육·해·공군 합동 대테러작전 수행 체계 및 부대 미편성으로 효과적인 합동작전 발휘 및 전문성이 제한되어 있다.

따라서 국가안보의 핵심적 역할을 수행해야 하는 우리 군은 국가의 테러 대응 체계에 따라 테러를 사전 예방, 저지하고, 테러 발생시 조기 진압하며 그 사후 처리까지 완벽하게 대응할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 전시체제만 고려하는 전통적인 군사 활동에서 벗어나 평시에도 적극적인 대테러 작전체계로 확대시켜 나가야 할 것이다.

특히 우리나라의 테러대응체제의 발전방향으로서 우리나라의 대테러에 대한 사전 예방과 사후조치를 모두 포함하는 종합적·다각적인 관점으로 테러작전을 수행할 수 있는 민·관·군의 협력적 체제를 무엇보다도 강조하고자 한다. 예방 차원의 테러정보 공유와 지휘통제의 일원화, 통합적 작전 수행, 그리고 대테러 홍보 및 교육활동 강화 요소들로써 협력적 테러대응 체제를 구축하여 국제 사회와의 테러대응에도 협력해야 할 것이다.

【참 고 문 헌】

1. 국내문헌

1) 단행본

거스 마틴, 김계동 외 역,『테러리즘 - 개념과 쟁점』, (서울 : 명인문화사, 2008)

구상회, 『테러학 개론』, (서울 : 도서출판 동문, 1999)

국가정보원, 『2003년 테러정세』, (국가정보원, 2003)

_____, 『2006년 테러정세』, (국가정보원, 2007)

국방부, 『국제 테러리즘 : 21세기의 새로운 전쟁』(국방부, 2001)

국방정보본부(역), 『미 국가안보 전략 : 1997』, (서울 : 국방정보본부, 1997)

국회정보위원회,『테러관계 자료집』, (국회정보위원회 수석전문위원실 [편], 2002)

김두현, 『현대테러리즘론』, (서울 : 백산출판사, 2004)

문광건 외 공저, 『뉴테러리즘의 오늘과 내일』, (서울 : KIDA출판부, 2003)

여영무, 『테러리즘과 저항권』, (서울 : 나남, 1989)

육군본부, 『대테러작전』, 야전교범 3-28, (육군본부, 2007)

_____, 『화생 테러 위협 및 방호』, 교육참고 9-30, (육군본부, 2002)

윤태영, 『동북아 안보와 위기관리』, (서울 : 인간사랑, 2005)

이태윤, 『새로운 전쟁, 21세기 국제테러리즘』, (서울 : 모시는 사람들, 2004)

_____, 『현대 테러리즘과 국제정치』, (한국학술정보(주), 2010)

이창용, 『뉴테러리즘과 국가위기관리』, (서울: 대영문화사, 2007)

정형근, 『국제테러의 법적규제에 관한 연구』, (서울 : 고려원, 1992)

조영갑, 『테러와 전쟁』, (서울: 북코리아, 2004)

존 베일리스 · 스티브 스미스, 하영선 외 역, 『세계정치론』, (서울 : 을유문화사, 2007)

최진태,『국가안보와 대테러전략』, (서울 : 대영문화사, 2009)

한국형사정책연구원, 『사이버테러리즘에 관한 연구』, (한국형사정책연구원[편], 2001)

2) 간행물 및 논문

강대출, “테러방지법 제정안에 관한 연구”, (건국대학교 행정대학원 석사학위 논문, 2008)

강창국, “북한의 대남 테러리즘 전개와 대응책”, 『군사논단』 통권 제60호, (한국군사학회, 2009)

권정훈, “한국의 테러대응체제에 관한 연구”, (용인대학교 박사학위 논문, 2008)

김국신·배천규, “미래의 대테러 작전 수행개념 및 발전방향”, (육군교육사령부, 2005)

김석용, 김병조, “탈냉전시대 테러리즘의 특성과 한국의 대응”, 『국방연구』 제38권 제2호, (국방대학원 안보문제연구소, 1995)

김선범, ″대테러전 어떻게 대비할 것인가?”,『합동군사연구』 제16호, (국방대학교 합동참모대학, 2006)

김선홍 “한국의 군사위기관리체계 연구: 통합방위체계를 중심으로”, (경원대학교 행정학 박사학위 논문, 2009)

김용호, “북한 테러리즘과 대응전략에 관한 연구”, (대진대학교 군사학 석사학위 논문, 2008)

김응수, “탈냉전 이후 초국가적 테러리즘의 확산과 군사적 대응”,『국가위기관리학회보』, 제1권 제1호, (국가위기관리학회, 2009)

_____, “탈냉전 이후 테러리즘의 초국가성 확산과 대응전략”, 『軍史』 제73호, (국방부 군사편찬연구소, 2009.12)

_____, “테러리스트의 인터넷 활용성 증대와 대응 과제”, 『한국위기관리논집』 제6권 제2호, (위기관리 이론과 실천, 2010)

김제무, “북한의 테러리즘 위협 및 대응방안에 관한 연구”, (한남대학교 행정학 석사학위 논문, 2004)

김주훈, “한국 대테러리즘 정책의 발전방향에 관한 연구”, (연세대학교 행정학 석사학위 논문, 2007)

김찬규, “테러리즘의 정의에 관한 고찰”, 『경희법학』 제20권 제1호, (서울: 경희대 경희법학 연구소, 1985)

김창희, “영국의 테러대응입법 연구”,『해외연수검사연구논문집(II)』 제17집, (법무

연수원(편), 2001)
김현기, “북한의 테러리즘과 한반도 안보”,『군사저널』, (군사저널, 2005년 8월호)
류상훈, “효과적인 대테러 작전 수행 방안-국내·외 대테러 작전사례를 중심으로”, (육군교육사령부, 2003)
박동균, “한국의 테러리즘 발생 가능성과 국가대비전략”,『한국테러학회보』2009년 봄, (한국테러학회, 2009)
박준석, “국내기업의 테러위협국가 위협의 예방과 과제”, 『인문사회논총』16호, (용인대학교 인문사회과학연구소, 2009)
박휘락, “미국의 아프가니스탄 대테러전쟁 수행 분석”, 『국방연구』 제45권 제1호, (국방대학교 안보문제연구소, 2002)
신의기, “각국의 테러대응책과 우리나라의 테러방지법”, 『대테러연구논총』 제4호, (국가정보원 테러정보통합센터, 2007)
윤영상, “한국의 뉴테러리즘 위협과 대응방안에 관한 연구: 도시지역 테러리즘을 중심으로”, (중앙대학교 행정학 석사학위 논문, 2004)
윤우주, “한국의 대테러 대비태세와 발전방향”, 『테러리즘과 문명공존』(한국국방연구원 테러관련 학술회의 보고서, 2002)
윤태영, “국민과 함께하는 비상대비업무 발전방향”, 『비상대비연구논총』, 통권 제31집, (국무총리 비상기획위원회, 2004)
이계수·오동석·오병두, “테러대응 법령과 기구에 대한 비교 연구”, 『치안논총』 제22집, (치안정책연구소, 2006)
이만종·김강녕, “북한의 테러 가능성과 대비전략”, 『한국테러학회보』제3권 제1호, (한국테러학회, 2010)
이봉기, “인질테러의 효과적인 대응방안에 관한 연구”, (동국대학교 공안행정학 석사학위 논문, 2008)
이창용, “한국의 위기관리시스템 구축방안: 테러리즘 방지를 중심으로”, (영남대학교 행정학 박사학위 논문, 2004)
이훈동, “각국의 대테러 관련법 재정동향과 추세”, (한국공안행정학회 특별세미나, 2008)
장기붕, “뉴테러리즘의 등장과 이에 대응한 국가 네트웍 전략”, (대구대학교 일반행

정학 박사학위 논문, 2008)
정원식, “선진국(미국, 캐나다)의 비상대비체제”, 『비상기획보』 제77호, (국무총리 비상기획위원회, 2006)
조성권, “21세기 새로운 테러리즘과 우리나라의 대응방안”: 9·11 테러 이후 국제 안보환경의 변화와 우리의 대응, (인하대학교 국제관계연구소 제 48차 학술회의 발표논문, 2001)
조성제, “국민의 안전권 확보와 인권보호를 위한 테러방지법 제정의 검토”, (대한지방자치학회 동계학술대회 발표논문집, 2009)
조재현, “테러방지법의 제정필요성 및 제정방향”, 『한국테러학회보』 2009 가을호, (한국테러학회, 2009.10)
최시영, “미래 첨단무기체계의 대테러 무기 활용방안에 관한 연구”, 『한국테러학회보』 제3권 제1호, (한국테러학회, 2010)
최태림, “9/11전후 미국의 대테러리즘 정책 결정요인 비교”, (국방대학교 안전보장 석사학위 논문, 2005)

2. 국외문헌

Angus Martyn, ***The Right of Self-Defence under International Law-the Response to the Terrorist Attacks of 11 September***, Australian Law and Bills Digest Group, Parliament of Australia Web Site, (February 12, 2002)
Jeffrey Record. ***Bounding the Global War on Terrorism***, (December 1, 2003), ISBN1-58487-146-6. p. 6 (page 12 of the PDF document), citing in footnote 10 Alex P. Khan, Ali (Washburn University - School of Law). ***A Theory of International Terrorism, Connecticut Law Review***, (Vol. 19,1987)
Schmid, Albert J. Jongman, et al., ***Political Terrorism*** : A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature, New Brunswick, (NJ : Transaction Books, 1988)
Terrorist Research and Analytical Center, National Security Division, Federal

Bureau of Investigation, ***Terrorism in the United States 1995***(Washington, DC: U.S. Department of Justice, 1996)

U. S. Departments of the Army and the Air Force, ***Military operations in Low Intensity conflict***, Field Manual 100-20/Air Force Pamphlet 3-20(washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1990)

3. 기타

뉴스 사이언티스트닷컴 (http://www.newscientist.com/)

미국 재무부 (http://www.ustreas.gov/)

백악관 (http://www.whitehouse.gov/)

외교통상부 (http://www.mofat.go.kr/)

위키피디아 (http://en.wikipedia.org/)

재외동포재단 (http://korean.net/morgue/)

조은뉴스 (http://egn.kr/news)

테러정보통합센터 (http://www.tiic.go.kr/)

Homeoffice (http://press.homeoffice.gov.uk/)

국가대테러활동지침(일부개정 2009.8.14 대통령훈령 제47호)

국민일보, 2008.7.10.

세계일보, 2005.3.30.

조선일보, 2010.11.15.

한국일보, 2005.3.31.

헤럴드경제, 2010.12.17.

ABSTRACT

A study on Development of the Counter-terrorism in Korea

Kwon, Tae-Yong
Major in International Security
Dept. of Int'l Security and Strategy
Graduate School of International Studies
Hansung University

Even though terrorism is one of the most serious issue that international society faces these days, general definitions about terrorism still do not exist. Although many scholars and specialists have done many researches and put much effort for definition about terrorism, the meaning of terrorism is still indistinctive hence the definition has not been found yet. Moreover, when excluding the point that terrorism prohibition agreement is unable to be completed in international society even after 9·11 terrorism.

We can realize that it is difficult to find the solution to confront terrorism. On the other hand, including the united states of America, countries all around the world requires information analyzation about the terror threaten and enormous changes against terrorism. Thus countries all over the world share the information to defend themselves and control terrorism.

However, by skills and scientific development, terrorism has spreaded all over the world and especially terrorist scientifically put that informations and knowledges practically, therefore the problem is getting bigger and bigger.

There are many types of terrorism such as using nuclear weapons, chemical weapons, high technology cyber terrorism and narcotic terrorism. Recently, the number international terrorism has increased, so preparations solution is becoming more serious.

From now on, every country understands terrorism as war hence terrorism tactic is now more general training in military.

Especially, Republic of korea is revealed to terrorism by economical improvement which caused lots of overseas training, korean people which foreign citizenship and working overseas, and by the social and cultural environment which caused of the pathology phenomenon, similarity terrorism crimes, multicultural society and so on.

However, Republic of Korea has still not done institutionalization and internal the relevant authorities therefore this is inadequate to defend themselves against terrorism.

Thus to prepare a countermeasure, Republic of korea should prepare systems and law now;

First of all, Republic of korea should create an organization which is employed professionally against terrorism when system and operation errors occur.

Secondly, the law related to terrorism should be improved. Nowadays, national terrorism opposition organization is inadequate to prevent terrorism. Also, there is not enough solutions to make changes which is helpful against terrorism. This problem must be legally approved.

Moreover, there should be adequate information about new terrorism. The best way to prevent terrorism in 21 century is to defend the nation before terrorism occurs.

In addition, citizens should think about terrorism in a more serious way. Terrorism can not be prevented only by the government. Hence every single person should have interest in terrorism education and intention about it.

Lastly, military has to work on their strategies against terrorism. Recently

military has inadequate skills and experiences related to terrorism thus tactics do not work properly. Also there is not enough military organizations professionally work on terrorism which causes limitations to Army, Navy, Air force, Marine union, Public-Private cooperation.

In conclusion, Republic of Korea should develop a national defence against terrorism. People have to think more seriously about terrorism and increase their view. This can succeed with the Republic of Korea becoming able to support against terrorism even overseas.