박사학위논문

테러양상 변화에 따른 대테러정책 개선방안 연구

- AHP기법을 활용한 정책 우선순위 도출을 중심으로 -

2022년

한 성 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

정 책 학 전 공

조 용 민

박 사 학 위 논 문
지도교수 전주상

테러양상 변화에 따른 대테러정책 개선방안 연구

- AHP 기법을 활용한 정책 우선순위 도출을 중심으로 -

A study on measures to improve counter-terrorism policies according to changes in the pattern of terrorism

2022년 6월 일

한 성 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

정 책 학 전 공

조 용 민

박 사 학 위 논 문
지도교수 전주상

테러양상 변화에 따른 대테러정책 개선방안 연구

- AHP 기법을 활용한 정책 우선순위 도출을 중심으로 -

A study on measures to improve counter-terrorism policies according to changes in the pattern of terrorism

위 논문을 정책학 박사학위 논문으로 제출함

2022년 6월 일

한 성 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

정 책 학 전 공

조 용 민

조용민의 정책학 박사학위논문을 인준함

2022년 6월 일

심사위원장 김 지 성 (인)

심 사 위 원 이 만 종 (인)

심 사 위 원 박 준 석 (인)

심 사 위 원 김 은 주 (인)

심 사 위 원 전 주 상 (인)

국 문 초 록

테러양상 변화에 따른 대테러정책 개선방안 연구
- AHP 기법을 활용한 정책 우선순위 도출을 중심으로 -

한 성 대 학 교 대 학 원
행 정 학 과
정 책 학 전 공
조 용 민

정책활동을 유발시킨 사회문제는 환경 변화에 따라 질적으로 달라질 수 있으며 이러한 '문제의 변화'는 정책결정이나 정책집행 도중 또는 평가활동 과정에서 인지되고 이것이 환류되어 정책의 변동을 일으키는 주된 요인이 되는데 이는 대테러정책에 있어서도 마찬가지이다. 대테러정책은 「토마스 홉스」 이후 국가의 가장 큰 존재 이유로 꼽히는 '국민의 생명과 재산을 보호'하는 문제와 직결되는 이슈인데, 이것은 테러방지법이 제1조에서 이 법의 목적으로 '테러로부터 국민의 생명과 재산을 보호'하는 것을 천명하고 있음과 이 법의 제명「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」을 통해서도 알 수 있다. 즉, 대테러정책은 테러발생요소인 테러의 주체, 객체, 수단, 테러자금, 정부 대응능력과 외생변수 등등 대부분 테러발생함수와 밀접한 관련이 있는 대테러활동에 관한 정책을 의미한다.

테러는 시대가 변해도 종식되지 않고 계속되는데, 그 양상은 테러의 주체와 수단 및 그 주요 대상이 조금씩 변하고 있으며 일정한 시기가 되면 큰 변

화가 발생하여 「토마스 쿤」이 주장한 대로 정책의 패러다임도 변해야 한다. 즉, 대테러정책은 대부분 테러발생함수와 관련된 대테러활동에 관한 정책을 의미하게 되는데, 과학기술의 발달은 필연적으로 테러양상을 둘러싼 환경의 변화를 의미하며, 그 중에서도 테러의 수단과 관련되는 양상의 변화가 가장 크게 주목된다.

본 연구의 목적은 정보통신기술(ICT)의 융합으로 이루어지는 차세대 산업혁명 즉 제4차산업혁명(4IR, Fourth Industrial Revolution)이 폭발물, 화생방물질 등 전통적인 테러수단과 접목되거나 새로운 테러기법으로 악용될 경우에 대비하여 국내 학계 및 현장 전문가들이 생각하는 테러수단에 대한 향후 정책대안의 우선순위가 어떻게 되는지, 대테러정책의 개선방안은 구체적으로 무엇인지를 밝히는 것이다. 이를 위한 연구 방법으로는 학계와 관계기관의 전문가 20명의 의견을 토대로 AHP기법에 의한 대테러정책의 우선순위를 도출하고 구체적인 대테러정책 개선방안을 강구하였다.

전문가 20명의 인터뷰 및 설문조사 결과를 분석한 결과, 연구모형의 1계층 즉 '테러공격수단'과 '테러선전·지원수단'에 대한 정책의 중요도 평가에서 지금까지는 공격수단의 중요도가 0.697로서 지원수단의 중요도 0.303에 비해 월등히 높았으나 앞으로는 전자가 0.447, 후자는 0.553의 가중치를 보이고 있어 '테러 선전·지원수단' 정책이 더 중요하다고 평가하였다. 이와 관련 학계는 선전·지원수단에 대한 정책의 중요도(0.533)가 공격수단에 대한 정책의 중요도(0.467)에 비해 높기는 하지만 큰 차이가 없었으나, 대테러 관계기관 소속 현장 전문가들은 '선전·지원수단'에 대한 정책의 중요도를 0.573으로 평가함으로써 학계 전문가들(0.533)에 비해 보다 더 높게 평가하였다.

2계층 중 4개의 공격수단 대응정책 간 향후의 중요도 비교에서는 AI 등 대응정책(20.56%)과 대량살상무기(화생방) 대응정책(10.19%)이 중요하다고 답변하였으며, 2계층 중 선전·지원 수단간 대응정책 간 향후의 중요도 비교에서는 SNS·메타버스 이용 선전 선동 대응정책(21.51%)과 테러자금 모금 차단정책(17.19%)이 중요하다고 답변하였다. 8가지 정책을 1계층의 중요도 즉 가중치(0.447 : 0.553)를 감안한 상태에서 전문가들의 의견을 종합해 보면 ① SNS나 메타버스를 이용한 테러단체의 프로파간다와 테러선동 및 리쿠르팅 그리고 테러훈련 등에

대비하는 정책이 가장 중요하고 우선시되어야 하며, ② 둘째로는 인공지능(AI) 등을 악용하여 테러를 자행할 것에 대비해야 하고, ③ 세번째로는 테러자금 모금을 차단하는 정책이 우선시 되어야 한다는 것이다.

한마디로 본 연구의 학문적 의의는 대테러정책에 관한 학계 및 현장 전문가 20명의 의견을 종합적으로 계량화하는 방법을 통해, 테러공격수단에 대한 향후 정책의 중요도에 있어서 그 우선순위가 과거에 비해 완전히 바뀌었음을 밝혀냈고, 테러 선전·지원수단에 대한 정책의 중요도 순서는 과거에 비해 변화가 없으나 그 정도가 크게 달라졌음을 밝혀냈다는 점에서 의의가 있다.

학계 및 현장 전문가들은 대테러정책의 세부적인 개선방안에 대해서도 다양한 의견을 개진하였다.

첫째, SNS 등 온라인을 통한 테러선동과 프로파간다 유포행위에 대해서는 수집된 정보를 통합 분석 배포하는 시스템을 강화할 필요가 있으며 적발시 테러선동 및 선전물 긴급 삭제를 위한 관계기관 공조를 더욱 강화할 필요가 있다는 점을 강조하였다. 최근 프랑스 정부는 극단주의 웹사이트 빈번 접속자를 조기 포착할 수 있도록 정보당국의 사이버정보 수집 권한 확대 및 사회적응 프로그램 강화 등을 추진하였는데, 이러한 법적 제도적 정책대안을 벤치마킹할 필요가 있다는 게 관계기관 전문가 의견이다.

둘째, 아직까지는 AI 기술의 악용에 대한 연구 부족으로 법령 및 조직에 대한 논의가 이루어지지 않고 있는데 향후 테러는 물론, 국제범죄 · 해킹 등 각종 범죄에 악용될 가능성이 높은 만큼 관련법 정비 및 전문인력 양성이 필요하며 이와 관련한 예산 지원과 연구가 요구된다. 특히, 도심항공교통(Urban Air Mobility: UAM)의 교통수단으로 부각되고 있는 eVTOL(전기 추진 수직이착륙기)'이 새로운 테러수단으로 악용될 수 있음을 감안하여 탑승 장소인 '버티포트(Vertiport)'는 공항에 준하는 안전 규제가 필요하며 eVTOL운항도 항공보안의 기준이 준용되어야 한다.

셋째, 테러자금 조성을 위한 가상자산 사용을 통제하고 추적할 수 있도록 주요 국가와 가상자산 거래내역 상호 조회을 위한 MOU체결 등 국제협력을 강화해야 하며 관계기관간 정보공유 등 협력관계도 한층 더 강화할 것으로 판단된다. 가상자산 산업 중 최근 급성장하는 '디파이'(DeFi, 탈 중앙화 금융)

에 대해서는 탈중앙화금융 플랫폼의 지배구조를 분석하고 실질적 운영 주체와 소재지를 식별하기 위한 노력을 지속해서 규제 사각지대에 놓이는 일을 예방해야 한다.

특히, 제4차산업혁명 시대의 테러수단에 대응하기 위해서는 법령 정비와 조직·인력의 확대가 필요한데, 국가테러대책위원회(위원장: 국무총리, 法 제5조) 구성에 과학기술정보통신부장관을 포함(테러방지법 시행령 제3조 개정)하고 국무조정실 대테러센터에도 테러수단 변화에 대비하여 이 부처의 직원을 포함시켜야 한다. 인터넷서비스제공자가 외국에 있는 경우의 범죄혐의 내용과 증거를 확보하도록 관계법령을 개정하여 통신서비스제공자는 정보의 저장이 해외에 있더라도 유선이나 전자통신의 정보를 보존, 백업 또는 공개할 법적의무를 준수하도록 하여야 한다. 또한, 바이러스 테러나 TATP 등 사제폭발물 테러의 경우 생화학테러 관계기관이 질병관리청·환경부·산업부·경찰청 등으로 중복되는바 효율성 제고를 위해 평소 교류협력을 강화하고 관계기관 합동의 대비 훈련도 정기적으로 실시해야 한다. 아울러 극단주의에 경도된 무슬림들이 국내에 들어와 난민인정 신청후 체류하면서 테러자금을 지원하는 사례가 많이 발생하고 있는 만큼 난민인정 신청 시에 심사하는 인력을 대폭 확충하고 테러위험인물이 우려되는 외국인에 대해서는 엄격한 심사 등을 거치도록 난민법 등 난민제도를 심층 검토해야 한다. 또한, 여러 가지 테러 수단의 변화에 대비하여 대테러 관계기관은 물론 학계 등 민간 분야가 협치하여 거버넌스 체계를 갖추어야 한다.

【주제어】 테러 수단, AHP, 인공지능 악용테러, SNS·메타버스 이용 선전·지원, 테러자금 차단

목 차

표 목 차

그 림 목 차

Ⅰ. 서 론

1.1 연구의 배경 및 목적

테러는 토마스 홉스(Hobbes, 1651: 94) 이후 국가의 가장 큰 존재 이유로 꼽히는 '국민의 생명과 재산을 보호'하는 것과 직결되는 이슈이다. 이것은 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」(약칭: 테러방지법)이 제1조에서 이 법의 목적으로 '테러로부터 국민의 생명과 재산을 보호'하는 것을 천명하고 있음과 이 법의 제명을 통해서도 알 수 있다. 테러는 그 용어의 기원과 상관없이 역사와 더불어 존재해 왔다고 볼 수 있는데, BC 44년에 있었던 브루투스에 의한 시저(Caesar) 암살은 원로원과 공화정 수호자들의 정치적 목적을 달성하기 위한 테러였으며, 1895년 미우라 일본공사의 지휘 하에 이루어진 명성황후 시해사건은 한 국가의 국권을 침탈하려는 제국주의의 목적을 달성하려는 명백한 을미테러였다.

2021년 8월 26일 아프가니스탄 카불 국제공항(Hamid Karzai International Airport) 애비 게이트 인근에서 자살 폭탄테러가 발생했다. 아프가니스탄이 같은 달 15일 카불 함락으로 탈레반의 통제하에 넘어간 후, 카불 국제공항은 아프가니스탄의 유일하게 안전한 탈출로가 되었으며 이곳에 수많은 아프가니스탄인과 미군들이 있었다. 이날 아이시스(ISIS)[1] 호라산(Khorasan, khurasan) 지부(ISIS-K)의 자살조끼 폭탄테러로 사망자가 180여명(미군 13명, 영국인 3명 포함), 부상자가 1,300명(미군 18명)에 달하였는데, 「조 바이든」 미국 대통령은 테러 직후 기자회견을 통해 ISIS에 대한 강력한 보복 메시지를 천명했으며,

1) 이라크·시리아 이슬람 국가 (The Islamic State of Iraq and Syria, ISIS) : 2014년 6월 스스로 IS로 국가임을 선포하였으나, 국제사회에서는 테러단체로 지정하고 ISIS로 명명하고 있다.

8월 28일 미군은 드론 MQ-9 리퍼(Reaper)를 동원해 아프간 동부 낭가하르州에 있는 ISIS호라산(ISIS-K)의 본거지를 공격해서 테러 기획자를 핀셋처럼 제거했다. 이렇게 국가라면 洋의 동서 時의 고금을 막론하고 테러로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고 국가 자신과 공공의 안전을 확보해야 하는 지고한 임무를 지니고 있는 것이다.[2)]

현행 테러방지법상 '테러란 주관적 구성요건 요소(고의), 초과 주관적 구성요건 요소(목적) 및 객관적 구성요건 요소(행위)의 결합체'이다. 즉, 국가마다 테러의 개념에 대해서는 조금씩 다르게 규정하고 있으나 '테러란 조직이나 개인이 정치적·사회적 목적을 위하여 계획적으로 사람 또는 시설물에 대하여 살상·폭력·납치·파괴 등 공격을 가함으로써 공포감을 조성하는 행위이다.' 라고 할 수 있는데, 이에 대해서는 제2장에서 상술한다.

이러한 테러에 대한 정부의 대테러활동은 ① 테러위험인물 등 테러의 주체에 대한 관리와 ② 테러수단의 안전관리, ③ 테러대상(인원 시설 장비)의 보호, ④ 국제행사의 안전확보, ⑤ 테러위협에의 대응 및 무력진압 ⑥ 테러의 주체·수단 등과 관련된 인터넷 모니터링 등 테러와 관련된 정보의 수집을 말한다.

테러 및 대테러활동과 관련된 개념요소 중의 하나인 테러의 주체와 관련하여 우리나라 테러방지법은 테러단체와 테러위험인물 및 외국인테러전투원에 대해 규정하고 있다. 테러주체의 성향별 테러사건 비율은 이슬람 극단주의 테러가 대부분을 차지하고 있는데, 여기서 이슬람 극단주의는 팔레스타인 자치정부를 포함한 아랍연맹 국가 22개국에 파키스탄·인도네시아 등 35개국을 더한 이슬람회의기구(OIC) 즉, 57개 이슬람 국가와 관련된 테러단체 및 이슬람 극단주의 성향을 가진 테러리스트를 말한다.

테러의 대상과 관련해서는 테러의 목적을 가지고 있으면 그 대상은 사람이나 시설·물건에 사실상 제한이 없다고 할 수 있다. 다만, 테러를 당할 위험성이 높은 사람들과 시설들을 특별히 보호하기 위해 국내법은 일정한 사람에 대한 경호와 테러대상 시설 및 장비에 대한 안전관리 등에 관한 규정을 두고 있다.

---

2) 미국은 9.11테러의 주범인 오사마 빈 라덴(Osama bin Laden)을 제거(2011.5.2.)하기 위하여 무려 6조 달러의 비용을 쏟아 부었다(Operation Neptune Spear).

테러의 수단은 이러한 테러의 행위 유형과 관련하여 살펴볼 필요가 있는데, 테러방지법(제2조 제1호)은 테러의 대상과 행위로 다섯 가지 유형(가~마 목)을 적시하고 있다. 즉, "①사람(살해·중상해·약취·인질 등) ②항공기(추락·손괴·강탈 등) ③선박·해상구조물(파괴·손상·강탈 등) ④공중이용차량·시설(폭발 등) ⑤핵·방사성 물질 및 원자력시설(파괴·조작·배출 등)"에 대해 규정하고 있는데 이러한 대상별 행위와 관련된 테러의 수단에는 원칙적으로 제한이 없으며, 다만, ④의 공중이용 차량이나 시설에 대한 폭발 등과 관련해서는 사람의 살상 또는 중대한 물적 손상을 유발할 수 있는 위력을 가진 「생화학·폭발물·소이성 장치나 무기」를 수단으로 하는 경우를 테러의 요건으로 명시하고 있다.

테러는 시대가 변해도 종식되지 않고 계속되는데, 그 양상은 테러의 주체와 수단 및 그 주요 대상이 조금씩 변하고 있으며 일정한 시기가 되면 큰 변화가 발생하여 「토마스 쿤」이 주장한 대로 정책의 패러다임도 변해야 한다.

테러 양상의 시대적 변화와 관련하여 UN 안전보장이사회 'ISIS·알카에다 제재위원회'는 2004년부터 年 2회 모니터링 보고서를 발표하고 있는데, 2022년 2월 3일 제29차 보고서에서 지역별 알카에다 · ISIS 동향, ISIS 테러자금 현황, 코로나19 영향 등 평가하였다. 이 위원회는 알카에다와 ISIS가 조직재건과 아프리카 지역에서의 세력 확장에 주력하고 있다고 하면서 탈레반의 아프간 재집권('21.8)을 '21년 하반기 가장 중요한 사건이라고 언급하면서 알카에다 및 연계단체의 준동으로 아프간의 테러 온상화를 우려하고 알카에다 연계세력인 소말리아의 알 샤바브와 서아프리카 사헬지역에서의 JNIM(이슬람과 무슬림 지지그룹) 등이 탈레반의 재집권에 고무되어 테러공세를 강화하며 勢를 확장하고 있다고 평가하였다. 이 위원회는 코로나19의 영향으로 국경이동 제한과 테러자금 조달 여건 악화 등으로 테러단체들의 활동이 위축되었으나 아프리카 등 분쟁지역에서는 코로나19와 맞물려 행정 · 치안력이 분산되어 ISIS · 알카에다의 테러가 오히려 증가하였고, 앞으로는 다른 지역에서도 조직원(FTF) 모집에 집중하다가 팬데믹 종료시 테러가 본격화될 가능성이 있다고 평가하고 있다.

테러의 주체 및 대상과 관련된 양상변화는 미국 주도의 대테러전이 축소되고 있고, 테러단체들이 미디어전에 치중하여 지하드 선동을 강화하는 전략

을 구사하여 외로운 늑대형 테러가 지속되고 있는 가운데, 서구권에서는 경제적 양극화 심화와 반아시아 정서 확산으로 극우 및 인종차별적 증오형 테러가 확산되고 있다. 그 결과 미국 국회의사당 난입과 같이 정부시설과 요인을 대상으로 한 테러가 지속되고, 테러단체들이 활동자금 마련을 위해 몸값을 노린 납치범죄도 계속될 것이며, 국제분쟁의 하이브리드 전쟁 양상으로 테러가 주요 수단으로 주목되고 있어 민간인과 다중이용시설을 대상으로 하는 테러도 확산될 수 있다.

테러 수단의 양상도 시대에 따라 변하고 있는데, 예를 들어 2020년 11월 27일 이란의 핵무기 개발 설계자로 알려진「파크리자데」가 테헤란에서 살해되었는데, 이에 대해「알리 파다비」이란 혁명수비대 부사령관은 “주차된 닛산 픽업트럭에 장착된 기관총이 위성을 통해 온라인으로 제어됐고 첨단 카메라와 AI 기술로 표적을 식별하는 성능이 있었다”라고 말했다.

그 이전 2020 년 4 월 「앤디 웨버」미국 前 국방부 핵·생화학방어프로그램 차관보는 "일부 정교한 수법을 쓰지 않는 테러단체들이 가공하지 않은 단계의 코로나 바이러스를 사용할 가능성이 있다”면서 “바이러스를 분무기 같은 곳에 담아 퍼뜨릴 수도 있다.”고 했다. 이는 미국 핵추진 항공모함 시어도어 루스벨트號의 집단감염 사례, 즉 3.24 이후 전체 승선인원 4600 여명 중 함장을 비롯한 600 여 명이 코로나 바이러스에 감염되어 이 군함의 가동이 몇 주 동안 중단된 이후 언급(POLITICO, 2020; 조선일보 2020)된 내용이다. 만일, 테러단체가 이 같은 수법을 사용할 경우 새로운 생화학 테러수단이 등장하게 되는 것이며 이에 대한 대비가 필요하게 된다. UN 안보리 ‘ISIS·알카에다 제재위원회’는 코로나 19 영향으로 ISIS · 알카에다가 자체 매체 · 웹사이트 등을 통해 선전 · 선동, 테러 기획, 조직원(FTF) 모집에 집중하고 있다고 평가하고 있다.

한편, 2019 년 12 월 금융보안원은, 인공지능(AI) 기술을 악용하여 마치 상관의 지시인 것처럼 음성을 조작한 메시지를 받은 영국의 한 회사 직원이 헝가리 회사에 약 2 억 5 천만원(20 만 유로)을 송금한 사례가 있다고 설명한 바 있다(금융보안원, 2019). 테러리스트가 이러한 딥페이크 (Deepfake) 즉, 인공지능을 기반으로 실제처럼 조작한 음성, 영상 등을 이용할 경우 軍 상관인 것처럼 테러대상에

공격을 하도록 지시하거나 회사 상사인 것처럼 위장하여 테러자금을 모금할 수 있게 된다.

이와 관련하여 테러방지법은 제 2 조(정의) 제 6 호는 “테러에 이용될 수 있는 위험물질 등 테러수단의 안전관리”를 대테러활동의 일환으로 명시하고 있는데 정책활동을 유발시킨 사회문제는 환경 변화에 따라 질적으로 달라질 수 있으며 이러한 ‘문제의 변화’는 정책결정이나 정책집행 도중 또는 평가활동 과정에서 인지되고 이것이 환류되어 정책의 변동을 일으키는 주된 요인이 된다(정정길 외, 2020: 700). 과학기술의 발달은 필연적으로 테러수단을 둘러싼 환경의 변화를 의미하며, 위에서 살펴본 바와 같이 테러 수단의 변화를 예고하고 있다. 즉, 최근에도 폭발물 및 총기류에 의한 테러가 대부분을 차지하고는 있으나 코로나 사태로 다시 생화학테러 위험에 관심이 집중되고 있으며, 드론을 이용(폭발물 탑재)하거나, 3D 프린터를 이용한 총기 제작 또한 현실화되고 있는 데다 인공지능(AI) 기술 즉, 딥페이크나 킬러로봇 등이 테러에 악용될 수 있다고 대테러 전문가들은 지적하고 있다. 아울러 이러한 직접적인 테러공격뿐만 아니라 최근 테러단체나 테러리스트들은 테러를 선동하거나 추종세력을 포섭할 때 또는 무기밀매나 테러자금 모금 등을 할 때에는 보안성이나 익명성이 뛰어난 다크웹(Dark Web)이나 비트코인 등 암호화폐를 이용하기도 하며 기존의 SNS 는 물론 틱톡(TikTok)이나 밈(Meme) 등 청소년들한테 유행하는 동영상 앱을 통해 선전 선동을 자행하고 있다. 따라서, 이와 같은 테러수단의 변화에 따른 테러의 예방과 대응 등과 관련하여 공공가치의 증진이라는 행정개혁 수준의 대테러 정책 개선방안에 관한 연구를 할 필요성이 있다.

본 연구는 테러양상의 변화 가운데 특히 공격수단과 선전·지원 수단의 변화가 주목됨에 첫째, 폭발물, 총기류 등 테러 수단의 현황과 이에 대한 규제 실태를 살펴보고 둘째, 새롭게 예상되는 테러 수단과 정책결정에 관한 모형 등 선행연구를 토대로 여러 가지 테러수단별 대테러정책의 상대적 중요도를 파악한 다음 셋째, 테러수단에 관한 대테러정책이 주로 어떤 방향으로 왜, 어떻게 개선되어야 하는가에 대한 제시를 연구의 질문이자 목적으로 한다[3].

3) 이 연구의 일부 내용은 학술지에 게재됨으로써 학계의 검증을 받은 바 있다. 자세한 내용은 조용민·전주상(2022) 참조

1.2 연구의 범위와 방법

이 연구에서는 정보통신기술(ICT)의 융합으로 이루어지는 차세대 산업혁명 즉 제4차산업혁명(4IR, Fourth Industrial Revolution)이 폭발물, 화생방물질 등 전통적인 테러수단과 접목되거나 새로운 테러기법으로 악용될 경우에 대비하여 앞으로 지향해야 할 테러수단에 대한 정책대안의 우선순위를 도출하는 등 대테러정책의 개선 방안을 연구하고자 한다. 주요 연구내용의 세부적인 사항과 연구방법을 서술하면 다음과 같다.

먼저 테러의 개념 정립 등 우리나라의 대테러 체계와 주요 대테러 정책을 검토한다. 테러에 대한 정의와 관련해서는 프랑스 혁명 당시 자코뱅당의 공포정치에서 유래된 테러리즘 등 사회학적 접근, 국제법과 주요국가들의 법률상 테러의 정의 등 법학적 접근, 그리고 테러방지법 등 우리나라의 대테러 관련 법령상 테러의 개념 요소에 대해 살펴 보고, 테러 발생요소 및 발생함수와 관련이 있는 테러의 주체와 테러의 대상 등에 대해 각종 규제 법률과 정책을 검토하며, 테러 발생의 예방과 대비 및 테러 발생시 대응단계에서의 대테러체계 등을 파악한다.

테러의 주체와 관련해서는 우리나라가 테러단체 지정을 할 때 그 기준이 되고 있는 UN 지정 테러단체, 검·경 등 수사기관이나 국정원의 정보수집 대상이 되는 테러위험인물, 이라크와 시리아에 건너가 ISIS대원으로 가담한 외국인테러전투원(FTF) 등에 대해 연구한다. 테러의 대상과 관련해서는 경호대상이 되는 주요인사, 통합방위법과 보안업무규정(대통령령)에 근거를 두고 있는 국가중요시설과 도시철도와 여객선·항공기 교통과 관련되는 시설과 장비 등 많은 사람이 이용하는 다중이용시설에 대한 대테러정책을 문헌을 통해 연구한다. 테러의 발생 시점을 기준으로 각 단계별 대테러체계와 관련해서는 국가테러대책위원회(위원장: 국무총리) 등 테러대책기구 및 대테러특공대 등 대테러전담기관에 대해서 각각의 임무와 기능에 대해서 살펴보고, 테러와 국가위기관리 체계의 관계 및 위기발생 시점을 기준으로 mitigation(예방), preparedness(준비)와 같은 사전적인 위기관리 활동과 위기 발생 이후 취해지

는 response(대응), recovery(복구, 수습)와 같은 사후관리정책과 이에 대응하는 테러의 단계별 대처에 대해서도 문헌연구한다.

테러 수단에 대해서는 폭발물과 총기류 및 화생방물질의 개념과 이들에 대한 규제 법률 및 관련 정책 등을 고찰하고 최근 테러수단의 변화 양상 즉, 신종테러의 등장과 향후 예상되는 테러기법에 대해서 살펴본 다음 이러한 테러수단을 공격수단과 선전·선동·지원 수단으로 나누어 각각의 선행연구 내용을 검토한다.

테러 수단에 대한 정책대안 중에서 어느 대안을 우선순위로 선택하는 게 바람직한지에 대해 분석하기 위해, 의사결정기법 중 계층화분석법(AHP)을 분석 모형으로 채택하고 이 분석기법에 대해 살펴본다. 이와 관련하여 의사결정 모형을 알아보고, 정책대안의 목적(objective)과 속성(attribute)에 있어 여러 가지의 기준이 있을 경우에 의사결정 지원 방법인 다기준분석법(MCDM, AHP 포함)에 대해서도 검토한다.

AHP 기법에 의해 요소의 중요도를 분석하기 위해서는 1단계로 의사결정을 하여야 할 사안을 그 속성별로 계층구조를 형성한 다음 2단계로 쌍대비교를 통해 그 중요도를 평가하는 순서로 진행된다. 이 연구는 테러발생의 위험요인들을 테러 수단으로 악용될 위험물질과 신종 테러기법 등의 안전관리 대테러활동을 기준으로 일반적이고 포괄적인 차원에서 찾아내고 이들 요인 간의 중요도를 분석하는 것이다. 측정 요소 및 모형에 관한 논의는 3계층, 즉 평가목표→평가영역→평가요소의 구조로 구성하려고 한다. 또한 평가영역은 3개 영역으로 각 영역별 평가요소는 4~6개씩으로 총 14개이다. 평가목표(Goal)는 “테러위험요인 및 정책의 중요도 설정”으로 정하고 두번째 계층의 평가영역은 이원화하여 테러의 주체가 벌이는 공격수단과 선전·지원수단을 한 묶음으로 하고 대테러 차원에서 정부조직의 대처 영역을 따로 분리하기로 한다. 2단계의 쌍대비교의 척도는 AHP기법을 창안한 Saaty 교수 등의 9단계를 변형하여 5단계를 사용하려 한다.

자료수집과 인터뷰 대상자는 우리나라 대테러업무의 조정기관이라 할 수 있는 대테러센터, 테러정보통합센터(국정원), 경찰청 대테러부서, 환경부와 질병관리청, 원자력안전위 및 합참 등의 대테러업무 수행 간부 등 현장 전문가

10명, 그리고 화생방테러 연구, 인공지능과 테러문제 연구, 테러관계법령 연구 등 테러 관련 연구 교수 등 학계 전문가 10명 등 총 20명이다.

자료수집은 코로나 사태가 지속되고 있음을 감안하여 직접 인터뷰와 서면인터뷰를 병행하고 전화를 통해 보완하되, 자료수집 사전 준비단계에서는 인터뷰 대상자에게 미리 연구 배경에 대해 유선(전화)으로 충분히 설명하고 관련자료를 제공하여 인터뷰 및 설문 내용을 미리 준비토록 하고, 가능한 한 접촉 전에 인터넷으로 전문가들의 답변자료를 확보한 다음 접촉 시 필수사항에 대해서 추가 파악한다.

평가영역 및 평가요소 간 상대적 중요도 등 분석 결과 정리는 우선 평가목표와 평가영역 및 평가요소 선정 등 계층화에 대한 의견을 분석하고 각 계층별 상대적 중요도를 평가한다. 또한 각 평가요소의 현재의 중요도 수준을 비교하고, 각 평가요소의 미래에 예상되는 중요도 수준도 비교한다. 또한, 테러수단별 주요정책 개선방향 논의는 전문가 인터뷰 내용을 토대로 공격수단별 주요 개선방향과 테러지원 및 선동수단에 대한 개선방향을 분석하고 스토리텔링 형식을 빌어 서술한다.

결론에서는 대테러정책과 관련하여 관계기관이 채택해야 하는 정책대안의 우선순위를 종합하여 평가하고 주요 평가요소별로 전문가들의 핵심 답변을 기술하며 연구의 이론적 함의와 정책적 함의를 살펴본 다음 연구의 한계점과 향후 과제에 대해서도 기술한다.

Ⅱ. 대테러정책에 관한 이론적 논의

2.1 테러의 개념

과거 테러방지법 제정과 관련하여 테러의 개념이 모호하기 때문에 인권침해 소지가 있어 그 제정을 반대한다는 주장이 있었다. 이러한 테러의 개념은 사회학적 접근 및 법학적 접근을 통해 그 개념을 생각해볼 수 있는데 각각 종적 고찰과 횡적 고찰 즉 역사적, 비교법적 연구 등을 통해 인권침해 소지 논란의 적정 여부를 확인해 볼 필요가 있다[4].

2.1.1 사회학적 접근

먼저, 사회학적 개념으로서[5] "테러리즘(terrorism)이란 테러리스트들이 자신의 주장을 관철하기 위한 목적으로 소규모집단이나 개인들이 국가나 사회에 대해 수행하는, 심리적(공포의 유인), 물리적(폭력적 행위) 요인들을 포함하여 정치적으로 동기 지워진 행위의 형태"이다(네이버, 사회학 사전). 테러리즘이라는 단어는 1793 년 프랑스대혁명 와중에 로베스피에르가 '혁명기에는 테러 (la terreur) 없는 미덕은 치명적이며, 미덕 없는 테러는 무력하다'라는 유명한 말을 하면서 처음으로 사용하였다고 한다(Audrey Casserieigh, 2013: 14). 미국의 방송이론가인 Steven Johnson 의『모든 인류의 적』(Enemy of

4) 이론적 논의는 연구 목적 및 대상과 관련된 검증된 이론을 중심으로 이루어지는 것이 일반적이나 대테러정책의 경우 검증된 이론이 적다는 점을 고려하여 이하에서는 테러 및 대테러정책의 개념 구조를 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

5) 헌법의 개념을 정치적 사실 내지 정치적 현실로서의 헌법과 법규범으로서의 헌법으로 구분하는데 전자는 사회학적 헌법개념에, 후자는 법학적 헌법개념에 해당한다는(Küchenhoff G. und E., 1971 ; 권영성, 2010 ; 김철수, 2006) 점을 원용하였다.

All Mankind, 2020: 42-43)에 의하면 'terrorism'이라는 단어는 1795 년 당시 프랑스 주재 미국 대사이던「제임스 먼로」가 「토머스 제퍼슨」에게 보낸 편지에서 처음 사용되었다고 한다. 아무튼 테러라는 용어는 「로베스피에르」가 중심이 된 자코뱅당에 의한 恐怖政治를 La Terreur(1793.9~1794.7)라 칭한 데에서 유래되었다. 이렇게 테러는 처음에 국가기구에 의한 '공포정치'라는 뜻으로 사용되었는데. 이 공포정치는 '테르미도르의 반동'으로 독재자「로베스피에르」가 처형됨으로써 1794 년 7 월 끝나게 되었다. '공포정치'를 뜻하는 단어로 사용된 테러라는 용어는 그 후로 미국 정치계에서 급속히 확산되었으며 「존 퀸시 애덤스」[6]도 '로베스피에르의 통치를 열렬히 지지하던 자들'을 일컫는 말로 '테러리스트(terrorist)'라는 단어를 사용하였다. 이 테르미도르의 반동과 1795 년 혁명파에 대한 왕당파의 보복 등 그 행위주체가 극우 또는 우익인 테러를 백색테러(white terror)라 하며, 좌익에 의한 테러는 '적색테러(red terror)'라 한다. 1815 년 프랑스 루이 왕조에 의한 보나파르트파에 대한 탄압, 1871 년 파리콤뮨의 실패 후 이들에 대한 베르사이유파의 대량학살, 최근 미얀마 군부에 의한 민중 대상 폭력 등을 백색테러라 할 수 있다.

이처럼 프랑스어 Terreur 는 '공포감'을 뜻하는 라틴어 terror 에서 유래되었는데, 현대에 이르러서 테러는 공포감이라는 심리적인 상태를 뜻하는 데서 벗어나 terrorism 곧 '공포감을 일으키는 살상·폭력행위'를 의미하고 있어 사실상 테러와 테러리즘을 같은 의미로 사용하고 있다. Schmid 와 Jongman(2005, *Political Terrorism*)은 테러관련 연구자를 대상으로 설문조사를 실시하여 테러 개념의 핵심용어로 무력(83.5%)과 조직화된 행동(32%), 정치(65%), 공포(51%), 희생자와 목표인물의 불일치(37.5%), 전략 및 전술의 방법(30.5%) 등과 같은 의미가 내포되어 있음을 확인하였다. 국내에서는 이러한 연구를 기반으로 "테러는 정치적·이념적·종교적 등의 목적을 위하여, 무장을 하지 않은 대중이나 시설물을 상대로, 공포를 조성하여 소기의 요구사항을 달성하기 위한 조직적이고 계획적인 폭력"이라 정의하기도 한다(권순구, 2018). 그러나 테러의 대상이 현재는 민간인이나 다중이용시설 등으로 확대

6) 미국의 제2대 대통령 J.애덤스의 아들인 정치가로, 먼로 대통령 집권 당시 국무장관이 되어 '먼로 선언'의 기초를 맡았으며 후에 제6대 대통령이 되었다.

되고 있으나 여전히 군사시설이나 관공서 등을 대상으로도 테러가 이루어지고 있고, 테러단체에 의해 공격이 자행되기도 하지만 조직적이지 않은 외로운 늑대(lone wolf)에 의한 테러도 종종 발생한다. 특히, 테러의 목적보다는 테러 주체와 대상에 중점을 두고, 조직의 구조가 테러를 규정하는 요인이라고 테러의 개념을 연구한 Gus Martin 에 대해서는 2001.12 미국항공기 내에서 신발 폭탄을 기도한 Richard Reid 나 2009 년 11 월 美 육군 Fort Hood 기지에서 총기난사를 한 Nidal Malik Hasan 은 테러리스트라 칭할 수 없을 것이라는 문제점을 제기하기도 한다(Audrey Casserieigh & David Merrick, 2013: 15). 이러한 점 등을 감안할 때 "테러란 조직이나 개인이 정치적·사회적 목적을 위하여 계획적으로 사람 또는 시설물에 대하여 살상·폭력·납치·파괴 등 공격을 가함으로써 공포감을 조성하는 행위"라는 의미가 된다.

2.1.2 법학적 접근

다음, 법학적 의미의 테러 개념은 국제연맹과 UN 등에 의한 국제법에서 먼저 찾아볼 수 있다. 1934 년 10 월 프랑스와 동맹을 강화하기 위해 마르세이유를 방문한 유고슬라비아 국왕 알렉산드르 1 세가 테러단체인 '우스타샤'에 의해 암살을 당하였는데, 우스타샤는 당시 유고슬라비아에 지배받던 크로아티아를 독립시키자는 취지에서 1929 년 「안테 파벨리치」(Ante Pavelić)에 의해 창설되었으며 이탈리아 무솔리니 등의 지원을 받았다. 이 유고슬라비아 국왕 암살을 계기로 국제연맹이 발효되지는 못했지만 "테러 방지 및 처벌에 관한 협약"(1937. 11)을 체결을 추진하는 등 테러리즘은 국제법의 관심 대상이 되었다. 이 협약에서는 테러를 "어느 국가에 대한 직접적인 행위로 개인이나 일반 공중에게 공포심을 불러일으키기 위해 계산되거나 의도된 범죄"라고 규정하였다.

1960 년대 이후 항공기의 납치, 외교관 등 국제사회에서 보호되는 자의 납치 및 살해와 인질을 잡고 다른 사람에게 일정한 행위를 강요하는 범죄의 발생이 지속되자 UN 과 지역의 기구는 유형별 테러범죄에 대처하는 개별적인 접근 방법으로 여러 조약을 채택해 왔다. 이러한 대응으로 먼저 "항공기내에

서 행한 범죄 및 기타행위에 관한 협약"(1963. 9.)이 채택되었다. 그 후의 조약은 "외교관 등 국제적 보호인물에 대한 범죄와 처벌에 관한 협약"(1973. 12.), "국제연합요원과 관련요원의 안전에 관한 협약"(1994. 12.), "인질억류 방지에 관한 국제협약"(1979. 12.), "핵물질 방호에 관한 협약"(1980. 3.)과 "해상 항행의 안전에 대한 불법행위의 방지에 관한 협약"(1988. 3.) 등이 있다. 그럼에도 불구하고 아직까지 테러리즘에 대한 일반적인 정의 및 예방과 처벌 등에 관한 협약은 발효되지 못하고 있다. 즉, 항공기테러, 해상테러 등 테러와 관련된 분야별 협약이 14 개 발효되어 있으나 여기에 테러리즘에 관한 일반적인 정의를 규정하고 있지는 않다.

1993 년 2 월 알 카에다에 의한 뉴욕 세계무역센터에 대한 폭탄테러 사건(6 명 사망, 수천 명 부상) 등이 발생한 이후, 1994 년 12 월 UN 은 총회결의 49/60 을 통해 채택한 '국제테러 근절을 위한 조치에 관한 선언'에서 테러를 "일반 공중이나 특정 단체 또는 특별한 사람들에게 정치적 목적 등으로 공포 분위기를 조성하기 위해 계산되거나 의도된 범죄적 행위로, 어떠한 정치적·철학적·이념적·인종적·종교적 또는 그 어떠한 구실을 달더라도 정당화될 수 없는 행위"라고 하였다. 또한, UN 은 9.11 테러 이후 안보리 결의 제 1566 호(2004)에서 테러리즘의 개념을 "일반공중, 일정집단 또는 특정인에게 공포심을 유발하거나 국민을 협박하거나 정부 또는 국제기구로 하여금 어떤 행동을 하거나 하지 못하도록 강요할 목적으로 살해, 중상해 또는 인질을 억류하려는 의도를 가지고 민간인 등을 대상으로 저질러진 범죄행위"라고 정하였다. 그러나 이러한 UN 총회나 안보리의 결의를 통한 정의 외에 테러리즘에 관한 정의를 규정하는 국제협약은 현재까지 발효되지 못하고 있다.

개별 국가의 테러에 관한 법적 개념을 살펴보면, 우선 미국은 애국법(USA PATRIOT Act) 제 802 조, 연방법 제 18 편 제 2331 조에서 테러를 ① 일반시민을 협박·강요하거나, 협박·강요를 통하여 정부의 정책이나 행위에 영향을 미칠 목적으로 저지르는 ② 항공기나 항공시설 파괴, 생화학무기 관련범죄, 핵물질관련 범죄, 전산망 보호 위반, 테러범·테러단체에 대한 물질적 지원행위 등 30 여개 유형의 범죄행위라고 규정[7]하고 있다.

---

7) USA PATRIOT Act는 9.11테러 직후 美 상원이 마련한 Uniting and Strengthening America (USA, 미국 단결 및 강화) 법안과, 하원이 마련한 Providing Appropriate Tools

영국은 대테러법(Terrorism Act 2000) 제 1 조에서 테러를 (a) 사람에 대한 중대한 폭행이나 재산에 관한 심각한 손괴 또는 테러단체들에게 혜택을 주는 행위 등 대테러법에 규정된 범죄유형 중 하나 이상에 해당하며 (b) 정부 또는 국제기구[8]에 영향을 미치거나 공중(the public) 또는 공중의 일부에 대한 협박 고의와 (c) 정치·종교 또는 이념적 대의(cause)를 추구하기 위한 목적으로 하는 '행위의 행사 또는 위협'(the use or act of action)을 말한다. 다만, 총기 또는 폭발물을 사용하는 경우에는 (b)의 협박 고의를 충족하지 않아도 테러에 해당한다. 이 조항과 관련하여 영국에서는 총기나 폭발물을 사용하면 (b) 또는 (c)의 주관적 요건이 없더라도 테러에 해당한다고 설명하는 경우도 있으나, '총기나 폭발물을 사용할 경우 (b)의 요건을 갖추지 않더라도 테러에 해당한다'는 법조의 형식과 내용으로 보아, 총기나 폭발물을 사용하는 경우에도 (c)의 정치·종교 또는 이념적 대의를 추가하기 위한 목적은 있어야 테러에 해당한다.

캐나다는 9.11 테러 직후인 2001 년 12 월 반테러법(Anti-terrorism Act 2001)을 제정하여 형법에 테러에 관한 정의를 규정하였는데 테러에 해당하는 범죄 유형을 규정하였다. 캐나다는 「항공기의 불법납치 억제를 위한 협약」(ⅰ), …… 「테러자금 차단을 위한 협약」(ⅹ) 등 10 개의 국제협약에 규정된 범죄를 캐나다 국내·외(in or outside)에서 작위(act) 부작위(omission)로 저지르면 테러에 해당하며 특히, 캐나다 국내(in)에서는 이러한 범죄를 위협(offence)해도 테러에 해당한다. 또한 캐나다 국내외에서 정치적·종교적·이념적 목적 등으로 사람을 살상하거나 재산에 심각한 손상을 발생시키면 테러에 해당한다.

2.1.3 우리나라 법령상 테러의 개념

우리나라에서는 제 24 회 하계올림픽의 개최지로 1981 년 9 월에 서울이 선정[9]된 이후 정부차원의 대테러 정책결정을 위한 체계적인 접근이 시작되었으

Required to Intercept and Obstruct Terrorism(PATRIOT, 테러 차단 및 방해를 위한 적절한 도구 제공) 법안을 통합하는 과정에서 나온 명칭이다.

8) 영국은 Terrorism Act 2006에서 기존의 정부 다음에 '국제기구'라는 용어를 추가하였다.

9) 1981년 9월 30일 독일 바덴바덴에서 열린 국제올림픽위원회(IOC) 총회에서 1988년 제24회 하계올림픽 개최지로 나고야를 제치고 서울이 선정되었다.

며 국가안전기획부를 주무기관으로 하여 1982 년 1 월 21 일[10] 대통령훈령 제 47 호로 「국가대테러활동지침」을 제정하였다. 이후 근 20 년이 지나 9.11 테러 직후 김대중정부는 이 훈령으로는 적용범위가 정부에 한정되는 행정명령이라는 한계가 있어 국가차원의 대테러체계 구축차원에서 테러방지법 입법(정부입법)을 추진하였다. 즉, 법치행정 차원에서는 당시 일반인에게는 공개되지 않는 대외비[11]에 해당하는 이 훈령으로는 테러 대비에 관한 예측가능성과 법적안정성을 충족시키지 못한다는 비판이 있었다(국회정보위원회, 2002: 183). 이후 수차례의 의원입법(10 개의 법안발의) 추진이 무산되다가 2016 년 3 월 2 일 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」(이하 테러방지법이라 한다)이 국회에서 통과되어 그 다음날 공포되었다.

현행 테러방지법상 “테러”란 주관적 구성요건 요소(고의), 초과 주관적 구성요건 요소(목적) 및 객관적 구성요건 요소(행위)의 결합체이다(조용민·전주상, 2022: 68). 즉 이 법 제 2 조(정의) 제 1 호(가목~마목)를 요약하면 “테러”란 “국가 · 지방자치단체 또는 외국 정부(국제기구 포함)의 권한행사를 방해하거나 의무 없는 일을 하게 할 목적 또는 공중을 협박할 목적으로 하는” ㉮ 살인·상해, ㉯㉰ 항공기·선박 안전 위해행위, ㉱ 생화학·폭발성·소이성(燒夷性) 무기나 장치를 사용한 차량이나 공중이용시설 위해행위, ㉲ 핵·방사성물질이나 원자력시설과 관련된 위해행위 등을 자행하는 것을 말한다. 이러한 방식은 앞에서 살펴본 바와 같이 미국·영국 등과 같은 형식을 취하고 있다.

이러한 개념 정의는 테러방지법 제정 이전에 우리나라 대테러체계의 근간이 되었던「국가대테러활동지침」(2016.6.20. 폐지)에 규정된 테러에 대한 정의와 달라졌는데 이 지침(제 2 조)에서는 "테러"라 함은 ‘국가안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 할 목적으로 행하는 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.’ 고 규정하고 테러와 관련된 국제협약, 즉 항공기의 불법납치 억제를 위한 국제협약 제 1 조에 규정된 행위 등 9 개 협약에서 규정하고 있는 테러 관련 조항을 나열하고 있었다.

---

10) 1월 21일은 1968년 1월 21일 김신조 등 북한 공작원 31명이 청와대를 습격하여 박정희 대통령을 암살테러하기 위하여 서울 세검정 고개까지 침투하였던 날이다.

11) 국가대테러활동지침은 제정 후 15년이 지난 1997.1, 1999.4, 2005.3 일부 또는 전면 개정을 거쳐 2008.8 개정 이후 일반인에게 공개되었다.

[표 2-1] 국가대테러활동지침 상 테러의 개념

구분	국제 협약	협약의 해당 조문
1	“외교관 등 국제적 보호인물에 대한 범죄의 방지 및 처벌에 관한 협약”	제 2 조에 규정된 행위
2	“인질억류 방지에 관한 국제협약”	제 1 조에 규정된 행위
3	“폭탄테러의 억제를 위한 국제협약”	제 2 조에 규정된 행위
4	“항공기의 불법납치 억제를 위한 협약”	제 1 조에 규정된 행위
5	“민간항공의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약”	제 1 조에 규정된 행위
6	“몬트리올 민간항공 안전 협약을 보충하는 공항에서의 불법적 폭력행위의 억제를 위한 의정서”	제 2 조에 규정된 행위
7	“항해 안전에 관한 불법행위 억제를 위한 협약”	제 3 조에 규정된 행위
8	“대륙붕상에 소재한 고정플랫폼의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 의정서”	제 2 조에 규정된 행위
9	“핵물질 방호에 관한 협약”	제 7 조에 규정된 행위

이러한 방식은 캐나다의 반테러법(Anti-terrorism Act 2001)과 형법에 규정된 테러 개념의 일부 내용과 동일하나, 캐나다 법령에 규정되어 있는 「테러자금 차단을 위한 국제협약」은 포함되어 있지 않았다.

앞에서 살펴본 바와 같이 테러방지법에서는 테러의 정의를 이 훈령의 규정과 다르게 규정하였는데, 그 이유는 일부 시민단체나 테러방지법 제정 반대론자들이 테러의 개념 정의가 모호해서 인권을 침해할 소지가 있다는 비판이 많아서 이러한 비판에서 벗어나기 위함이었다고 한다. 즉, 테러방지법상의 테러의 개념은 그 이전에 제정(2007.12.21)된 「공중 등 협박목적 및 대량살상무기확산을 위한 자금조달행위의 금지에 관한 법률(약칭: 테러자금금지법)」 제 2 호(정의)의 ‘공

중 등 협박행위'와 똑같은 내용을 담아서 그 비판을 피하려고 한 셈이다. 「테러자금금지법」은 금융위원회(FIU)가 주무기관으로 법률 내용에는 테러라는 개념 대신 '공중 등 협박행위'라는 용어를 사용하고 있다. 테러방지법과 테러자금금지법 상의 테러(공중 등 협박행위)의 개념 요소 중 목적 등 주관적 요건을 제외한 행위 즉 객관적요건의 유형을 좀 더 세분화해서 살펴보면 다음과 같다.

[표 2-2] 테러방지법 및 테러자금금지법 상 테러(공중 등 협박행위) 유형

대상	테러의 행위 유형	비 고
사람	살해하거나 신체를 상해하여 생명에 대한 위험을 발생하게 하는 행위 또는 체포 · 감금 · 약취 · 유인하거나 인질로 삼는 행위	
항공기	운항중인 항공기를 추락시키거나 전복 · 파괴, 그 밖에 안전을 해칠 만한 손괴를 가하는 행위	
	폭행이나 협박, 그 밖의 방법으로 운항중인 항공기를 강탈하거나 항공기의 운항을 강제하는 행위	
	항공기의 운항과 관련된 항공시설을 손괴하거나 조작을 방해하여 항공기의 안전운항에 위해를 가하는 행위	
선 박 또는 해 상 구조물	운항 중인 선박 또는 해상구조물을 파괴하거나, 그 안전을 위태롭게 할 만한 정도의 손상을 가하는 행위	
	폭행이나 협박, 그 밖의 방법으로 운항 중인 선박 또는 해상구조물을 강탈하거나 선박의 운항을 강제하는 행위	
	운항 중인 선박의 안전을 위태롭게 하기 위하여 그 선박 운항 관련 기기 · 시설을 파괴하거나 기능장애 상태를 일으키는 행위	
차량 시설	다음 차량 또는 시설에 사망 · 중상해 또는 중대한 물적 손상을 유발하도록 제작되거나 그러한 위력을 가진 (생화학)* · 폭발성 · 소이성(燒夷性) 무기나 장치를 배치하거나 폭발시키거나 그 밖의 방법으로 이를 사용하는 행위	"생화학" 표현이 테러방지법에는 포함되어 있음
	1) 기차 · 전차 · 자동차 등 사람 또는 물건의 운송에 이용되는 차량으로서 공중이 이용하는 차량	
	2) 상기 차량의 운행을 위하여 이용되는 시설 또는 도로, 공원, 역, 그 밖에 공중이 이용하는 시설	
	3) 전기나 가스를 공급하기 위한 시설, 공중이 먹는 물을 공급하는 수도, 전기통신을 이용하기 위한 시설 및 그 밖의 시설로서 공용으로 제공되거나 공중이 이용하는 시설	

	4) 석유, 가연성 가스, 석탄, 그 밖의 연료 등의 원료가 되는 물질을 제조 또는 정제하거나 연료로 만들기 위하여 처리·수송 또는 저장하는 시설	
	5) 공중이 출입할 수 있는 건조물·항공기·선박으로서 위 네 가지에 해당하는 것을 제외한 시설	
핵물질 방사성 물질 또는 원자력 시설	원자로를 파괴하여 사람의 생명·신체 또는 재산을 해하거나 그 밖에 공공의 안전을 위태롭게 하는 행위	
	방사성물질 등과 원자로 및 관계 시설, 핵연료주기시설 또는 방사선발생장치를 부당하게 조작하여 사람의 생명이나 신체에 위험을 가하는 행위	
	핵물질을 수수(授受)·소지·소유·보관·사용·운반·개조·처분 또는 분산하는 행위	
	핵물질이나 원자력시설을 파괴·손상 또는 그 원인을 제공하거나 원자력시설의 정상적인 운전을 방해하여 방사성물질을 배출하거나 방사선을 노출하는 행위	

다만, 「테러자금금지법」에는 차량 또는 시설에 배치·폭발 등의 방법으로 사용하는 무기나 장치를 “폭발성·소이성”무기나 장치로 규정하고 있으나 테러방지법에는 “생화학” 무기나 장치를 추가하고 있는데, 이는 두 법의 근원이라고 할 수 있는 「폭탄테러의 억제를 위한 국제협약」 제 2 조에 규정된 행위에 “생화학” 무기나 장치를 포함하고 있기 때문이며 「테러자금금지법」에 생화학 문구가 없는 것은 입법불비로 판단된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라 법령상 테러의 개념은 세계각국의 테러관련 법령에서 규정한 내용과 유사하며, 특히「테러자금금지법」이 테러방지법 제정 이전부터 이미 시행 중인 데에다 인권침해 소지가 있다는 비판을 전혀 받지 않고 있다는 점 등을 감안하면, 이 법률상의 ‘공중 협박행위’와 테러방지법의 ‘테러’ 개념이 동일한 내용을 담고 있어, 테러방지법의 테러 개념이 모호하여 인권침해 소지가 있다는 주장은 그 설득력이 매우 약하다고 할 수 있다.

2.2 대테러정책과 테러 대응체계

2.2.1 테러발생함수 및 대테러정책의 개념

우리나라의 대테러체계는 테러의 예방, 대비 및 대응 등에 관한 법령과 제도 및 제반 업무(counter-terrorism = system + activity)라 할 수 있는데, 이는 테러방지법과 대테러 실무분야를 토대로 “대테러활동” 및 “대테러제도와 지원”으로 나누어 고찰해 볼 수 있다. 첫째, 대테러활동(테러방지법 제 2 조 제 6 호)은 1. 테러위험인물 관리 2. 테러수단의 안전관리, 인터넷 모니터링 3. 테러대상(인원 시설 장비)의 보호, 4. 국제행사의 안전확보, 5. 테러위협에의 대응 및 무력진압, 6. 테러관련 정보의 수집을 말하며 둘째, 대테러제도와 지원은 1. 대테러관련 법률과 국제법규 및 명령의 제정 및 개정 2. 대테러매뉴얼(표준·실무·행동매뉴얼) 정비 3. 회의체 운영, 전담조직 설치 지정 및 조직정비, 인력과 장비 확충 4. 대테러교육 및 훈련 5. 신종테러대비책 등 대테러정책 강구 6. 대국민 홍보 등을 말한다.

대테러정책의 개념 정립을 위해 우선 정책의 의의에 대해서 살펴보면, 정책을 “정부가 하고자 또는 하지 않고자 결정한 것”(Thomas R. Dye, 2005)으로 단순하고 명쾌하게 정의하는 경우도 있고, “사회 전체를 위한 가치의 권위적 배분(the authoritative allocation of values for the whole society)”(David Easton, 1964)이라고 하기도 한다. 현대 정책학의 주창자인 Harold D. Lasswell(1958)은 정책학을 “정치과정을 통하여 누가 무엇을, 언제, 그리고 어떻게 얻는가”에 관한 연구로 정의하고 있는 점에서 정책의 개념을 유추해 볼 수 있다. 또한, 정책을 “매우 복잡하고 동태적인 과정을 통하여 만들어지는 미래지향적인 행동지침을 말하며, 그것은 공식적으로는 최선의 가능한 수단을 통하여 공익을 달성할 것을 목적으로 하는 것”(Y. Dror, 1968)는 이라고 하기도 하며, “바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침”(정정길 외, 2020)으로 정의하거나 “누가, 무엇을, 언제, 어떻게 얻는가에 관한 정부의

의사결정"으로 정의하기도 한다.(이성우, 2013)

정책의 구성 요소인 정책주체, 정책목표와 정책수단 등을 포함한 정책 개념을 토대로 대테러정책을 정의하자면, 대테러정책이란 "테러의 예방과 대비 그리고 테러발생시 대응을 위하여 정부조직이 공식적으로 결정한 기본방침"이라 할 수 있다. 대테러체계 구축 및 강화는 이러한 대테러정책을 통해 이루어지는데, 대테러정책도 여타 정책과 마찬가지로 Lowi의 정책분류(Theodore J. Lowi) [12]에 따라 테러위험인물 등 정책의 불응자에게 강제력을 행사하는 규제정책(Regultary Policy)과, 대테러 기구 운영 등과 관련된 구성정책(Constitutional Policy), 테러피해자 구제 및 테러대상시설 등의 테러취약요인을 제거한 시설 소유자 등에 대하여 그 비용을 지원하는 배분정책(Distributive Policy) 및 사회적 갈등 해소를 위해 소득을 재분배하는 재분배정책(Redistribution Policy) 등으로 분류할 수 있다. 또한, 대테러정책은 테러발생요소 즉, 테러의 주체, 객체, 수단, 테러자금, 정부 대응능력과 외생변수 등등와 밀접한 관련이 있다. 따라서 테러발생함수는 경제학의 생산함수Y=f(X1, X2,----------Xn)[13] 와 마찬가지로 Q=f(T1, T2,----------Tn)이라 할 수 있다.

T1 : 테러단체, 테러리스트 등 테러 주체의 힘

T2 : 테러객체의 유인(도시집중화 현상)

T3 : 테러수단 확보의 용이성

T4 : 선동 선전의 강화(대중매체의 발달)

T5 : 억압(지배력 강화), 불만, 갈등(충돌)

T6 : 폭력의 정당화 이론

T7 : 테러예방의 취약(정보의 부재, 대응능력의 열악)

이러한 대테러정책은 대부분 대테러활동에 관한 정책을 의미하게 되는데, 테러방지법에 규정된 대테러활동이란 ①테러위험인물(테러의 주체)의 관리, ②테러에 이용

12) 미국의 정치학자 Theodore J. Lowi(1931.7~2017.2)는 엘리트이론과 다원주의이론의 상황론적 통합을 하려고 정책을 배분정책, 규제정책, 재분배정책, 구성정책으로 분류하였다.

13) 경제학에서의 생산함수는 Q=f(N,L,K,D,Sc, ·) 생산요소인 토지(자연), 노동, 자본, 데이터, 사회적자본(Social Capital: 지도, 규범, 신뢰 등) 등을 독립변수로 하는 함수이다.

될 수 있는 위험물질 등 테러수단의 안전관리, ③인원 · 시설 · 장비(테러의 객체 또는 대상)의 보호, ④국제행사의 안전 확보, ⑤테러위협에의 대응 및 무력진압 그리고 ⑥테러 관련 정보의 수집 등 테러의 예방 및 대응에 관한 여러 활동을 말한다. 대테러정책은 위와 같은 대테러활동과 관련된 법령의 제정과 개정, 대테러매뉴얼 작성과 수정, 대테러 관계기관의 각종 국내외 협력 회의체 운영과 전담조직 설치 및 조직정비, 인력과 장비의 확충, 대테러교육 및 훈련, 신종테러 대비책 강구 그리고 대국민홍보 등을 포함하게 된다.

요약하면 이러한 주요 대테러 정책은 크게 몇 가지로 나눌 수 있는데, 첫째, 테러에 관한 요소별 대테러정책 즉, 테러의 주체·대상·수단의 규제, 국제행사의 안전 확보 등과 관련된 대테러정책이 있으며 둘째, 각 테러요소에 전반적으로 해당하는 기능별 대테러정책 즉, 법령·매뉴얼 정비 정책, 조직·예산, 인사(교육·훈련 등), 정보수집, 대국민홍보, 국내외 대테러 관계기관간 협력에 관한 정책 등을 말한다. 셋째, 테러위협이나 위기상환 단계에 따라 테러위기발생 시점을 기준으로 mitigation(예방), preparedness (준비)와 같은 사전적인 위기관리 활동과 위기발생 이후 취해지는 response(대응), recovery(복구, 수습)와 같은 사후관리정책도 포함된다(Zimmerman, 1985. 정정길 외 2020 재인용). 재난안전법도 재난발생 단계에 따라 예방, 대비, 대응, 복구 등 4 단계로 위기관리 활동을 하도록 규정하고 있다(박준석, 2014: 30-38). 이 논문에서는 이러한 대테러정책 중에 테러의 공격수단과 지원수단에 대한 여러 가지 정책대안의 우선순위를 검증하고 이들 각 정책결정에 있어서 기능별 대테러정책의 우선순위도 검증하는 것을 목적으로 하는데, 여러 가지 테러 수단별 대응 정책은 장을 달리하여 상술하고 여기서는 먼저 기능별 대테러정책에 대해 논한다.

2.2.2 기능별 주요 대테러정책

기능별 대테러 정책은 우선 대테러 관계법령 및 매뉴얼의 정비가 대표적인 분야라 할 수 있다. 테러방지법, 동법 시행령 및 동법 시행규칙이 테러에 관한 기본법령이라 할 수 있으며, 대통령훈령인 「국가위기관리기본지침」과 「재난 및 안전관리기본법」, 「재해구호법」 등은 테러를 국가위기유형 중의 하나로 규율하

는 관계법령이다. 이러한 위기 유형 중의 하나로서의 테러에 대해서는 테러 위기 관리 표준매뉴얼, 동 실무매뉴얼 및 동 행동매뉴얼 등이 있다. 또한 항공테러에 관한 「항공안전법」, 「항공사업법」, 「공항시설법」, 「항공보안법」은 물론 해양테러와 관련이 있는 「선박 및 해상구조물에 대한 위해행위의 처벌 등에 관한 법률」, 방사능테러와 관련이 있는 「원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재대책법」, 「원자력안전법」, 생화학테러에 관한 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」, 「생화학무기법」, 「화학물질관리법」 등이 있고 테러자금을 규제하는 「공중 등 협박목적 및 대량살상무기 확산을 위한 자금조달행위의 금지에 관한 법률」이 있다. 테러에 관한 국제법은 앞에서 테러의 개념과 관련하여 언급한 바 있다. 이러한 대테러 관계법령이나 매뉴얼 등은 여타 법령이나 매뉴얼과 마찬가지로 정책평가를 통해 새로운 문제 해결을 위해서 수정·보완하게 된다.

둘째, 조직의 구조와 인적자원 관리 및 재정 관리 개선정책과 관련하여, 대테러 기구의 조직은 국가테러대책기구와 테러사건대응조직으로 구분할 수 있는데 전자는 국가테러대책위원회와 테러대책실무위원회, 대테러센터, 테러정보통합센터, 지역 테러대책협의회, 공항·항만 테러대책협의회 등이다. 국가테러대책위원회(위원장 국무총리)[14]는 대테러활동에 관한 국가의 정책 수립 및 평가, 국가 대테러 기본계획 등 중요 중장기 대책 추진사항 등을 심의·의결하며, 대테러센터는 국가 대테러활동을 원활히 수행하기 위하여 필요한 사항과 대책위원회의 회의 및 운영에 필요한 사무 등을 처리한다. 후자인 테러사건대응조직은 테러사건대책본부, 현장지휘본부, 화생방테러대응지원본부, 테러복구지원본부, 대테러특공대, 테러대응구조대, 대테러합동조사팀 등을 들 수 있다. 이러한 대테러 조직은 다른 정부조직과 마찬가지로 테러위협요인의 증가 또는 새로운 테러수단의 등장 등 '일반환경'의 영향을 받을 뿐 아니라 테러 차단을 위한 목표달성의 경로 등과 관련이 있는 '업무환경'의 영향을 받게 되며, 이러한 조직환경 변화에 따라 조직구조의 개편 또는 조직관리의 개혁이 필요하다.(이종수·윤영진·곽재기·이재원 외, 2020. :149-151) 또한 대테러 조직들은 생화학테러나 방사능테러 등에 대비한 첨단 대테러장비를 구비하고

14) 위원은 기재·외교·통일·법무·국방·행안·산업·환경·국토·해수부장관, 국정원장, 국무조정실장, 금융위·원자력안전위원장, 대통령경호처장, 관세·경찰·소방·질병관리·해경청장 및 위원장 요청을 받은 관계자이며 위원회 간사는 대테러센터장이다.

테러 진압훈련 및 테러대상시설 보호, 항만을 통한 테러위험인물 등의 입국 차단을 위한 선박 탑승자 사전확인제도(i-PreChecking)[15] 등 대테러 관련 시스템 구축 예산 지원 등 테러에 대한 전략적 목적을 달성하기 위해 새로운 대테러사업을 개발하는 등 예산 개혁 차원의 기획 지향의 예산제도의 가치를 실현한다. 테러위험인물에 대해서는 입국 방지와 대응체제 구축의 필요성이 강조되고 있어 '신속하고 빈틈없는 국경 및 위험 외국인 관리', '국경관리 분야의 국제협력 강화' 등의 과제 이행을 위해 성과목표와 성과지표를 시대에 맞게 개발하고 철저한 이행이 필요하다(전주상, 2010).

셋째, 정보수집 정책은 테러의 예방·대비 및 대응과 복구(사후관리)에 필요한 정보수집에 관한 정책을 말한다. 테러에 관한 정보는 기본적으로 여러 정보기관의 임무에 포함되어 있다. 「국가정보원법」 제 4 조(직무) 제 1 항 제 1 호에 국정원은 "대테러 정보"를 수집하도록 명시되어 있으며 테러위험인물의 관리 뿐만 아니라 테러수단의 안전관리와 인원·시설·장비의 보호를 위해 필요한 정보를 수집하기 위하여 대테러조사를 할 수 있도록 규정하고 있다. 국방정보본부령(대통령)은 동 정보본부에 해외 군사정보의 수집, 군사전략정보의 수집 업무를 수행하도록 규정하고 있으며 정보본부 예하에 군사 관련 영상 · 지리공간 · 인간 등의 정보에 관한 업무를 관장하기 위한 정보사령부와 각종 신호정보의 수집 등에 관한 사항을 관장하기 위한 777 사령부를 두고 있어 정보본부와 예하 사령부의 업무에 해당하는 경우 대테러 정보를 수집할 수 있다. 또한, 「군사안보지원사령부령」(대통령령) 제 4 조(직무)는 제 3 호에 동 사령부는 대테러 정보를 수집하도록 규정되어 있으며, 경찰은 「경찰관직무집행법」 제 2 조(직무의 범위)에 국민의 생명·신체 및 재산의 보호를 위한 임무를 수행한다고 규정하고 있어서 이에 해당하는 대테러 정보를 수집할 수 있다. 「해양경비법」 제 7 조(해양경비 활동의 범위) 제 3 호도 해양경찰에게 대테러활동을 하도록 명시하고 있으며, 외교부는 재외국민보호를 위한 업무수행과 관련하여 대테러정보를 수집하고, 법무부는 테러리스트 출입국 차단을 위해, 검찰은 테러범죄 수사를 위해 대테러정보 수집활동을 전개한다. 테러는 한번 발생하면 엄청난 피해를 야기하기 때문에 예방이

15) 법무부 출입국시스템에 항공사의 예약 및 발권 시스템을 연계하여 출발지 외국공항 항공사로부터 승객정보를 전송받아, 국제테러범 등의 정보를 확인하고 해당 승객의 탑승가능 여부를 실시간으로 전송하여 이들의 탑승을 사전에 차단하는 제도이다.

매우 중요하고 예방을 위해서는 정보가 필수적이다.

넷째, 대테러요원에 대한 교육·훈련은 테러위협에의 대응과 테러발생시 무력진압 등을 위한 경우가 대표적이라 할 수 있는데, 이 외에도 모든 대테러 관계기관에 걸쳐 전반적인 교육·훈련이 필요한바, 첫째, 대테러 업무를 새로 맡아서 해당 분야를 파악하고 익혀 적응해야 하는 경우, 둘째, 기존에 대테러 업무를 담당하는 사람들이라 하더라도 대테러업무 환경변화에 따라 요구되는 새로운 위협실태에 관한 지식이나 대응 기술 등을 습득해야 하는 경우, 셋째, 대테러분야 내에서 직책 이동에 따라 새로운 역할이 요구되는 경우 등에는 전문적인 대테러 교육·훈련이 필요하다. 이를 위해 국가 차원의 대테러종합훈련이나, 기관별 또는 여러기관 합동의 전술평가, 대테러 관계기관의 대테러 담당관 대상 일정 기간 교육프로그램 운영 및 워크숍이나 세미나 개최, 학계 또는 대테러분야 전문경력인사로 구성된 정책자문단 운영, 대테러정책 연구용역 등을 추진하고 있다.

다섯째, 대국민 홍보정책과 관련하여 넓은 의미의 대테러 홍보는 '대테러 공보'와 '좁은 의미의 대테러 홍보'로 나눌 수 있는데, '公報'는 대테러 관계기관에서 국민이나 주민에게 대테러 정책 주체의 각종 활동 상황을 널리 알리는 일, 즉 한 방향의 정보 제공을 의미하며, '좁은 의미의 弘報'는 대테러 관계기관에서 국민이나 주민들을 대상으로 하는 공중 관계 활동으로서 쌍방향 형태를 띠면서 상호 교환을 중시한다. 후자인 정책 홍보는 상호 커뮤니케이션을 기반으로 하는 쌍방향 의사소통 형태인 'PR'(Public Relations) 즉, 기업의 통합적 홍보 커뮤니케이션 도구였던 PR 이 행정기관에서 활용할 수 있는 커뮤니케이션의 수단이 된 것이다. 이러한 대국민 홍보는 대테러 정책의 내용을 국민이나 주민들에게 정확하게 알리는 것을 의무이자 책임임을 인식하고, 대테러 활동이 국민과 주민들의 동참이 중요함을 부각하여 무관심을 관심으로 전환하며, 국민이나 주민에게 형성된 불신을 극복할 수 있도록 객관적 신뢰도를 형성하고, 대테러 관계기관과 공중이 대테러정책에 대해 올바른 커뮤니케이션 수단을 통한 원활한 소통을 강구하여 상호 협조를 구하는 것이 중요하다. 구체적으로는 테러예방 및 테러발생 시 행동요령 또는 테러의심인물이나 불법 총기류 신고 독려 등을 언론이나 동영상, 기관 홈페이지, 앱이나 문자(해외로밍 등), 전광판, 홍보 책자나 자료 등을 통해서 적극적으로 홍보하는 것이 필요하다. 또한, UN 등 국제사회가 폭력적 극단주의의 근

원적 예방을 위해 펼치는 분쟁 예방, 인권과 법치 강화, 시민사회의 참여 등을 포함한 행동계획[16]도 정부나 지자체는 물론 국민들에게 널리 홍보할 필요가 있다. 나아가 정부와 시민사회의 협치 또는 상호 협력적인 조정양식에 해당하는 '거버넌스'를 구축하고 이를 강화하는 것도 필요하다(이종수·전주상, 2022). 즉, 대테러 정책과정에 시민단체를 포함하여 화학물질 취급 사업장 등 다양한 이해관계자들이 참여하도록 하여 합리적인 정책을 결정하도록 한다.

여섯째, 국내외 대테러관계기관의 공조정책은 테러의 속성상 필수불가결한 분야이다. 즉 테러는 한 개별 국가의 노력만으로 해결할 수 없을 뿐 아니라, 국내에서도 테러리스트의 침투 경로와 은거지 및 테러수단과 대상의 다양성으로 인해 한두 기관의 관심으로 대처할 수 없기 때문에 국제사회 및 외국과의 협력은 물론 국내 대테러 관계기관 간 긴밀한 협조관계 구축과 강화가 긴요하다. 미국·프랑스·독일 등 테러와의 전쟁 수행 등으로 대테러시스템이 잘 구축된 주요 서방국가 및 중국·일본·러시아 등 인접국가들과 대테러협의회를 개최하여 정보공유 및 협력방안을 모색하고 대테러 합동훈련 체계도 구축하여 세계 유수부대의 테러진압이나 폭발물 처리 등의 능력을 전수 받을 필요도 있다. 또한 국내 대테러 관계기관간에도 평소 테러위험인물이나 테러수단 또는 테러대상 등과 관련된 정보를 공유하고, 테러발생시에 대비한 상황보고 및 대응 체계를 유지하고 업데이트를 지속하여, 테러발생시 관계기관 모두 즉각 대응할 수 있어야 한다.

이상 언급한 내용을 요약하면 다음의 [표 2-3]과 같다.

[표 2-3] 테러에 관한 기능별 세부정책의 분류 및 예시

구분	주요 기능별정책의 분류	각 세부정책의 주요 예시
1	법령, 매뉴얼 정비 정책	테러방지법, 화학물질관리법, 표준매뉴얼 등 정비
2	조직(인력)·예산 확대 정책	대테러기구, 분야별 전담조직 및 예산 보강

16) UN은 2016년 7월 테러를 조장하는 폭력적 극단주의에 대한 적극적인 대응이 필요하다는 공감대 하에 각국에 이에 대한 국가행동계획 작성을 권고하는 총회 결의를 채택하였으며 이에 따라 외교부를 중심으로 테러를 부추기는 국내 사회·경제적 환경 분석을 통해 5대 분야 16개 행동계획으로 구성된 폭력적 극단주의 예방을 위한 국가행동계획을 마련하였으며 국가테러대책위원회는 이 계획을 2018년 1월 의결하였다.

3	정보수집 정책	테러의 예방·대비 및 대응에 필요한 정보수집
4	교육 훈련 정책	군·경 대테러 특공대 운영 및 대테러훈련
5	대국민홍보 정책	테러정보 신고 홍보, 테러발생시 대처법 및 폭력적 극단주의 예방을 위한 국가행동계획 홍보
6	국내외 협력 정책	정보공유 등 목적 유관기관 협력, 국제협력

2.2.3 테러 주체와 대상별 주요 대테러정책

테러요소별 정책은 대테러활동 가운데 테러의 주체·대상·수단의 규제 및 국제행사의 안전확보 등과 관련된 대테러정책을 말한다. 여기서는 테러의 주체에 대한 규제정책과 테러 대상 즉 인원·시설·장비의 보호정책에 대해 살펴보고, 테러수단에 관한 대테러정책은 이 논문의 중심 주제이므로 다음 장에서 상세히 연구해 본다.

우선, 테러방지법은 테러의 주체와 관련하여 테러단체와 테러위험인물 및 외국인테러전투원에 대해 규정하고 있다. 최근 5 년간 발생한 9,113 건의 테러 중 테러주체의 성향별 테러사건 비율은 이슬람 극단주의 테러가 7,027 건으로 77.10%에 해당하며 이어 분리주의, 종파분쟁이 차지하고 있다.

여기서 이슬람은 아랍[17]과는 다른 개념으로 이슬람회의기구(OIC, Organization of the Islamic Conference) 즉 팔레스타인 자치정부를 포함한 57 개 이슬람 국가와 관련된 의미이며 이슬람극단주의는 전세계에서 가장 테러를 많이 일으키고 있는, 이들 57 개 국가와 관련된 테러단체와 테러리스트를 말한다.

테러리즘과 관련이 깊은 극단주의에 대해서는 급진주의(radicalism)는 개방적인 경향이 있는 점에서 폐쇄적인 사고와 민간인에 대한 폭력을 사용하려는 극단주의(extremism)와 구분되며 테러리즘은 극단주의와 관련이 깊다 (Alex P Schmid, 2013).

17) '아랍연맹(AL)'은 OIC 중 아브라함의 아들 이스마엘의 후손으로 이루어진 西아시아와 北아프리카에 위치한 아랍민족 22개국을 말하며, '중동'은 아랍연맹 22개국에다 이스라엘, 터키, 이란 등 3개국을 포함한 25개국이다.

[표 2-4] 전세계 성향별(주체) 테러사건 비율

구 분	계	이슬람 극단주의	분리주의	종파분쟁	극좌	극우	기타
계	9,113	7,027	718	122	119	32	1,095
비율	**100 %**	**77.10**	**7.87**	**1.34**	**1.30**	**0.35**	**12.01**
2017	1,978	1,478	162	87	28	2	221
2018	2,079	1,721	156	4	19	4	175
2019	1,663	1,465	85	8	27	13	65
2020	1,951	1,364	214	16	20	10	327
2021	1,442	999	101	7	25	3	307

출처 : 테러정보통합센터 연간 테러정세 5개년 자료 정리

1) 테러단체(Terrorist Group, Terrorist Organization)

테러의 주체와 관련하여 테러단체에 대해서는 테러방지법 제 2 조에서 “국제연합(UN)이 지정한 테러단체를 말한다”.고 규정하고 있다. 우리나라가 테러단체를 UN 이 지정한 단체로 명확하게 한정한 것은, ‘정부가 북한이나 반정부 단체를 테러단체로 지정할 우려가 있다’는 정치적 논란을 피하기 위한 의도로 해석된다. 이는 서방 주요국은 국내외 테러정세 변화에 신속히 대응하기 위해 자체적으로 테러단체를 지정하여 행정·금융제재 등을 통해 테러위협을 선제적으로 차단하고 있는 점과 다르기 때문이다.

UN 은 안보리결의안을 통해 테러단체를 지정하고 있는데 1999 년 결의안 1267 호를 통해 알카에다/탈레반 제재위원회를 결성하였으며 2011 년 탈레반 위원회(결의안 1988 호)와 알카에다위원회(결의안 1989 호)로 분리하였다. 이후 2015 년 ISIL/알카에다위원회(결의안 2253 호) 등에 의거 각국에 알카에다·탈레반·ISIL 관련 제재를 요구하고 있다. 2022 년 3 월 UN 은 상트페테르부르크 지하철 테러(2017.4, 63 명 死傷)를 자행하여 이미 우즈벡·러시아 등에서 테러단체로 지정한 시리아의 KTJ(카티바 알 타우히드 왈 지하드)를 테러단체로 지정하였는데 이를 포함하여 UN 이 지정한 테러단체는 총 96 개이

며 이 가운데 현재 직접 테러를 자행하는 등 활동 중인 단체는 35 개로 파악되고 있다.

UN 이 지정한 대표적인 국제테러단체는 ISIS 와 그 지부, 알카에다(al Qaida, '基地'라는 의미)와 그 지부, 나이지리아의 보코하람(Boko Haram, '서구식 교육은 죄악'이라는 의미), 소말리아의 알샤바브(al Shababb, '청년'), 중국의 東투르키스탄 이슬람운동(ETIM) 등 대부분 이슬람극단주의(Islamic Extremism) 단체들이 여기에 해당한다. 이슬람극단주의는 이슬람근본주의(Islamic Fundamentalism)에 비해 테러와 범죄를 강조한다는 점에서 차이가 있는데, 이슬람근본주의는 9 세기에 비롯된 이슬람 초기 7 세기의 Salaf(선조)로 돌아가자는 살라피즘(Salafism) 및 이를 이어 받아 제 1 사우디국가의 건국(1744)이념으로 Abdul Wahab 가 1745 년 창시한 와하비즘(Wahhabsm, 복고주의 운동) 등과 그 계보를 말한다. 한편 이슬람 극단주의의 사상적 기원을 십자군전쟁(1095 년~1291 년)에서 찾으며, 십자군의 예루살렘 점령을 무슬림의 치욕으로 평가하기도 한다(윤민우, 2017: 54). 현대 이슬람극단주의는 대체로 이집트의 이슬람학자이자 사회운동가인「하산 알-반나」(Hasan al-banna)가 영국 식민통치시기인 1928 년 '진정한 이슬람 가치의 구현과 확산'을 목표로 수에즈의 이스마일리야에서 설립한 무슬림형제단(Muslim Brothers: MB)에 뿌리를 두고 있다. 2022 년 현재 MB 에 대해서는 이집트 · 사우디 · UAE · 러시아 등은 테러단체로 규정하고 있으나, UN, 미국 영국 등 서방권 및 터키 · 카타르 · 튀니지 등은 정당으로 인정하고 있다.

이러한 테러단체는 공통의 대의나 동기에 이바지하고, 테러 전략이나 전술에 영향을 미치며, 테러계획이나 지원에 프레임워크(기반구조, 틀)을 제공하는 조직 구조로서 세부사항은 비공개이다. 산하에 어느 정도 독자성을 가진 세부조직(cell)으로 구성되며 위계적 구조 또는 네트워크 구조를 가지고 있다. 통상 조직론에서 조직은 공동체 의식과 지속성을 갖고 있는 점에서(이창원 외, 2019: 26-27) 집단과 같고 군집(버스 승객, 야구장 관객)과는 다르지만 지위와 규범 등을 갖추고 있는 점에서 집단과 다르다[18]. 테러단체는 단체의 의미가 이러한 조직과 집단을 모두 포함하는 개념으로 사용하고 있어, 그 형태가

18) 법학에서 조직은 조직체 자체로 쓰이거나 조직체의 구조(예: 정부조직법) 또는 조직행위(organizing, 예: 형법 제114조의 "범죄단체 등의 조직") 등의 의미로 사용된다.

대부분 조직에 해당하나 집단의 성격을 지니고 있는 것도 있을 수 있다. 테러단체의 중요한 구성요소는 세부조직(cell) 및 cell 과 cell 간의 연계방법이라 할 수 있으며 연계방법에 따라 위계적 구조(hierarchical organization)와 네트워크 구조로 나뉘며, 후자는 일직선 형태의 사슬 네트워크(chain network), 각 노드를 중앙 허브 노드에 연결시키는 허브 네트워크(hub network), 모든 노드들이 서로 연결되어 있는 그물망/ 전체경로 네트워크(mesh or all-channel network) 및 혼합형 네트워크(hybrid network) 등이 있다. 한편 북아프리카 알카에다, 예멘 알카에다 등 알 카에다 세력은 한 개의 독립된 테러단체가 아니고, 직접적인 네트워크 연결 없이 여러 개의 독립된 테러단체가 franchises (가맹점)으로 연계되어 있다. 즉 브랜드 이름이나 로고 등을 쓰기 위하여 돈을 지불하지만, 소유와 운영은 독립적이다. 테러단체들은 이러한 이념적인 가맹점(ideaological franchising)을 통해 대의 명분의 가시성을 늘릴 수 있고 더 큰 위협을 가할 수 있다. 한편, ISIS 는 1999 년 이라크의 무장단체 알 타우히드 왈 지하드(유일신과 성전)가 2004 년 이라크 알카에다(AQI)라는 알 카에다 세력에 포함되어 있다가 2014 년 독자적인 테러세력으로 변모하였다. 과거 '유일신과 성전'은 「알 자르카위」가 이끌던 테러단체로서 2004 년 5 월 이라크에서 미군에 각종 물품을 제공하던 군납업체 가나무역의 직원 김선일을 납치하여 살해한 바 있다.

테러단체의 추세적인 특징은 그 규모가 점점 작아지면서 분화되고 있다는 점, 반체제 이념에서 종교적 이념으로 변화되고 있는 점, 자신들이 대표하는 주민들의 지지를 유지하려는 점, 실패율이 높더라도 인지율이 높은 대상과 방법을 중시한다는 점 등을 드는 경우도 있다(Audrey Casserieigh & David Merrick, 2013: 180-201).

2) 테러위험인물(Terrorist Suspect)

테러의 주체와 관련하여 두 번째로 "테러위험인물"이란 테러방지법 제2조 제3호에 의하면 ① 테러단체의 조직원이거나 ② 테러단체 선전, 테러자금 모금·기부, 그 밖에 테러 예비·음모·선전·선동을 하였거나 ③ 하였다고 의심할 상당한 이유가 있는 사람을 말한다. 테러위험인물의 법적 의미는 이들에 대한

정보수집과 추적이 국정원에 허용된다는 점이다. 즉. 국정원장은 테러위험인물의 출입국·금융거래 및 통신이용 등과 관련된 정보를 수집할 수 있다. 이 경우 출입국·금융거래 및 통신이용 등 정보 수집은 「출입국관리법」, 「관세법」, 「특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」(약칭 : 특정금융정보법), 「통신비밀보호법」 절차에 따른다(테러방지법 제9조). 또한 국정원장은 테러위험인물에 대한 개인정보와 위치정보를 개인정보처리자와 개인위치정보사업자 등에게 요구할 수 있다. 물론, 검·경 등 수사기관은 테러위험인물에 대한 수사가 필요할 경우 이러한 정보수집이나 추적을 할 수 있도록 「형사소송법」, 「경찰관 직무집행법」, 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률(약칭 사법경찰직무법)」 등 관계법령에 이미 규정되어 있다.

테러위험인물에 대한 출입국정보는 주로 「출입국관리법」 제73조의2에 따른 승객예약정보 및 입출국에 관한 자료를 말하며, 금융거래정보는 「특정금융정보법」 제4조 제1항에 따른 '불법재산 등으로 의심되는 거래' 또는 제4조의2에 따른 '고액 현금거래' 등을 말한다.

이와 관련 테러위험인물에 테러단체 선전, 테러자금 모금·기부, 그 밖에 테러 예비·음모·선전·선동을 하였다고 의심할 '상당한 이유'가 있는 사람이 포함되는 점에 대해 국내 일각에서는 '상당한 이유'라는 비법률적 용어를 규정한 것은 국정원이 자의적으로 해석할 우려가 있으며 이로 인해 인권침해 소지가 있다는 주장을 한다. 그러나 상당한 이유는 형법에 정당방위·긴급피난·자구행위의 성립요건으로 규정된 엄연한 법률상의 용어이며, 사회상규에 비추어 당연시되는 정도를 의미하는 것으로 해석되고 있다. 미국도 애국법에서 '테러행위에 관련되어 있다고 믿을 만한 상당한 이유(reasonable grounds)'가 있을 경우 테러혐의자(suspected terrorist)라는 용어를 사용하고 있으며, 영국도 대테러법에서 '테러범으로 의심할 만한 합리적인 이유가 있는 사람'이라는 표현을 사용하고 있어 우리나라 테러방지법 규정이 불합리하게 규정되어 있다는 주장은 무리가 있어 보인다. 오히려 대테러 관계기관이 테러혐의자를 무분별하게 테러위험인물에 포함시키는 것을 방지하기 위해 '상당한 이유'라는 요건을 충족하도록 제한하는 의미가 있다.

또한, 대테러활동에 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 국정원이 대테러조사를 하거나 테러위험인물에 대한 추적을 할 경우 사전 또는 사후에 테러대책위원회 위원장인 국무총리에게 보고하여야 한다[19]. 여기에서 대테러조사는 대테러활동에 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 현장조사·문서열람·시료채취 등을 하거나 조사대상자에게 자료제출 및 진술을 요구하는 활동을 말한다(테러방지법 제2조).

3) 외국인테러전투원(Foreign Terrorist Fighters: FTF)

셋째, 테러의 주체와 관련한 테러방지법 상의 주요 내용은 "외국인테러전투원"이다. 우리나라에서는 2015년 1월 김君이 온 국민의 우려에도 불구하고 시리아와 접경한 터키 남동부 킬리스 市에서 시리아로 넘어가 ISIS에 외국인테러전투원으로 가담한 것으로 추정되고 있다.

유엔 안전보장이사회는 2014년 9월 제7272차 회의[20]를 개최하여 외국인들이 시리아 등의 테러단체에서 활동하지 못하도록 하는 내용의 결의안 2178호를 만장일치로 채택했다. 여기서 외국인테러전투원(Foreign Terrorist Fighters)이란 “테러행위의 실행, 계획, 준비, 참여 또는 테러 훈련의 제공 또는 이수를 목적으로 거주국 또는 국적국 이외의 국가로 이동하거나 이동을 시도하는 국민, 그리고 거주지로부터 거주국 또는 국적국 이외의 국가로 이동하거나 이동을 시도하는 개인”을 말한다. 여기서의 외국인은 각 회원국의 국경을 기준으로 한 개념이 아니고 테러가 일어나는 국가를 기준으로 한 것이기 때문에 내국인도 외국인테러전투원이 될 수 있다. 유엔 안보리 결의 2178

19) 이 테러방지법 제9조 재4항의 단서는 테러방지법 입법과정에서 여야간 협의를 위해 당시 정보위원장인 주호영의원이 추가하여 법안(이철우의원안)을 수정 발의한 부분이다.

20) 이 회의는 9.24 15개 이사국의 정상회의로 열렸으며 주제는 “테러행위에 의해 야기된 국제평화와 안보에 대한 위협: 외국인테러전투원(Threats to International Peace and Security Caused by Terrorist Acts: Foreign Terrorist Fighters)”이었다. 안보리 결의 제2178호는 본문의 제6항에서 안보리 결의 제1373호(2001)의 결정을 인용하며 다음의 사항을 결정하였다. “테러행위의 자금조달, 계획, 준비 또는 범행 또는 테러행위의 지원에 가담한 자들이 반드시 재판에 회부되도록 하고, 모든 국가가 자국의 국내법규 내에 엄격한 형사처벌 규정을 두어 해당 범죄의 중대성이 적절히 반영되고 그에 대한 기소 및 처벌이 충분히 가능하도록 보장하여야 한다.(all States shall ensure that their domestic laws and regulations establish serious criminal offenses sufficient to provide the ability to prosecute and to penalize in a manner duly reflecting the seriousness of the offense:).”

호는 우리나라를 비롯한 197개 회원국들이 외국인테러전투원의 모집과 이동(여행)의 조직, 이동 및 활동 경비 조달을 방지하도록 하고 이를 시도할 경우에는 처벌할 수 있는 법을 마련하도록 한 것이다.

우리나라는 테러방지법에 “외국인테러전투원이란 테러를 실행·계획·준비하거나 테러에 참가할 목적으로 국적국이 아닌 국가의 테러단체에 가입하거나 가입하기 위하여 이동 또는 이동을 시도하는 내국인·외국인을 말한다”고 규정하고 있다. 대테러관계기관은 이러한 외국인테러전투원으로 출국하려 한다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 내국인·외국인에 대하여 일시 출국금지를 법무부장관에게 요청할 수 있는데, 일시 출국금지 기간은 90일로 한다. 다만, 출국금지를 계속할 필요가 있다고 판단할 상당한 이유가 있는 경우에 관계기관의 장은 그 사유를 명시하여 연장을 요청할 수 있다. 또한, 관계기관의 장은 외국인테러전투원으로 가담한 사람에 대하여 「여권법」에 따라 외교부장관에게 여권의 효력정지나 재발급의 거부를 요청할 수 있다. 외국인테러전투원에 대해서는 테러방지법에 처벌 규정도 두고 있는데, 타국의 외국인테러전투원으로 가입한 사람은 5년 이상의 징역에 처하도록 하고 있고, 미수범도 처벌하며, 이러한 죄를 저지를 목적으로 예비 또는 음모한 사람은 3년 이하의 징역에 처한다.

4) 테러 대상의 보호

테러방지법은 테러의 개념에 사람의 살상·체포·감금·약취·유인하거나 인질로 삼는 행위 또는 공중이 이용하는 차량·시설이나 원자로 등 원자력 시설 등을 파괴·손상 등의 행위를 포함하고 있어 앞에서 살펴본 국가의 권한 행사를 방해할 목적 등 테러의 목적을 가지고 있으면 그 대상은 사람이나 시설·물건에 사실상 제한이 없다고 할 수 있다. 다만, 테러를 당할 위험성이 높은 사람들과 시설들을 특별히 보호하기 위해 국내법은 일정한 사람에 대한 경호와 테러대상 시설 및 장비에 대한 안전관리 등에 관한 규정을 두고 있다.

먼저, 대통령 등 요인에 대한 경호활동을 위해「대통령 등의 경호에 관한 법률」(약칭: 대통령경호법)에서 경호대상을 정하고 있는데, 이러한 경호대상은 대통령과 그 가족, 대통령 당선인과 그 가족, 퇴임 후 10 년 이내의 전직

대통령과 그 배우자,[21] 대통령권한대행과 그 배우자, 대한민국을 방문하는 외국의 국가 원수 또는 행정수반(行政首班)과 그 배우자, 그 밖에 경호처장이 경호가 필요하다고 인정하는 국내외 요인(要人) 등을 말한다. 경호활동은 경호대상자의 생명과 재산을 보호하기 위하여 신체에 가하여지는 위해(危害)를 방지하거나 제거하고, 특정 지역을 경계·순찰 및 방비하는 모든 활동을 말한다.

대통령 등 경호 외에 '주요 인사에 대한 경호'는「경찰관 직무집행법」 및「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」(약칭: 경찰법) 등에 의해 경찰의 임무 중에 하나이다. 「경찰관 직무집행법」은 제 2 조(직무의 범위) 제 3 호에서 경비, 주요 인사(人士) 경호 및 대간첩 · 대테러 작전 수행을 경찰관의 직무에 포함하고 있다. 경찰법 제 3 조(경찰의 임무)는 제 4 호에 경비·요인경호 및 대간첩 · 대테러 작전 수행을 경찰의 임무에 포함하고 있다. 이 두 개의 법률은 '주요인사 경호'와 '요인 경호'로 달리 표현하고 있으나 그 범위에는 차이가 없다. 경찰청 훈령인「요인보호규칙」은 '정부 주요 인사 및 과학자로 테러·납치 등으로 국가안전보장에 중대한 침해가 우려되는 인사'에 대해 경호인력을 배치하도록 하고 있다. 매년 경찰청 차장이 주재하는 요인보호 심의위원회에서 대상자를 선정하는데, 3 부 요인을 포함해 수십명이 경호를 받고 있다. 경찰청은 외국 대사를 요인보호 대상자로 지정한 바 없었으나 2015 년 3 월 피습당한 마크 리퍼트 미국대사를 '요인경호 대상자'로 즉시 지정해 보호에 들어간 적이 있다. 과거에는 황우석 전 서울대 교수도 보호 대상이었다.

한편, 테러가 발생해서 신체나 재산의 피해를 입은 국민은 테러방지법에 따라 관계기관에 즉시 신고하여야 하고[22], 국가나 지방자치단체는 이 피해를 입은 사람에 대하여 치료나 복구에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다. 다만, 「여권법」에 따라 여행금지국 등 방문 및 체류가 금지된 국

---

21) 전직 대통령 등에 대한 경호는 본인의 의사에 반하지 아니하는 경우에 한정하며 대통령이 임기 만료 전에 퇴임한 경우와 재직 중 사망한 경우의 경호 기간은 그로부터 5년으로 하고, 퇴임 후 사망한 경우의 경호 기간은 퇴임일부터 기산(起算)하여 10년을 넘지 아니하는 범위에서 사망 후 5년으로 한다. 또한, 전직 대통령 또는 그 배우자의 요청에 따라 경호처장이 고령 등의 사유로 필요하다고 인정하는 경우에는 5년의 범위에서 규정된 기간을 넘어 경호할 수 있다.

22) 이 경우 인질 등 부득이한 사유로 신고할 수 없을 때에는 법률관계 또는 계약관계에 의하여 보호의무가 있는 사람이 이를 알게 된 때에 즉시 신고하여야 한다.

가나 지역을 외교부장관의 허가를 받지 아니하고 방문·체류한 사람에 대해서는 치료비나 복구비를 지원하지 않는다(테러방지법 제 15 조 제 2 항 단서). 또한 테러로 인하여 사망한 사람의 유족이나 신체상의 장애 및 장기치료가 필요한 피해를 입은 사람에 대해서는 각각 유족·장해·중상해 특별위로금을 지급할 수 있다. 이 경우에도 여행금지국 등 방문 및 체류가 금지된 국가 또는 지역을 방문·체류한 사람에 대해서는 특별위로금을 지급하지 아니한다.

다음, 시설 및 물건 등에 대한 테러는 대상의 성격에 따라 정부기관이나 공적기관을 대상으로 하는 테러인 "하드타깃 테러"(Hardtarget terror)와 공격에 취약한 불특정 민간인에 대한 테러인 "소프트타깃 테러"(Soft target terror) 그리고 공항 등 경비체계가 잘 갖춰진 민간시설 대상 테러인 "세미하드타깃 테러"(Semihard target terror) 등으로 나뉜다. 소프트타깃 테러는 미국의 언어학자이자 철학자인 「노암 촘스키(Noam Chomsky)」가 1986 년 이란-콘트라스캔들에서 미국이 니카라과의 콘트라 반군으로 하여금 민간병원과 학교 등을 공격하도록 한 것을 지칭한 데에서 비롯되었다. 이 스캔들은 미국 레이건 행정부가 니카라과의 좌익정부를 붕괴시키기 위해 이 지역의 반혁명세력인 콘트라(Contra)에게 정보, 무기, 기타 보급품을 제공했던 사건으로 이때 필요 자금 지원을 위해 이라크와 전쟁 중이었던 이란에게 무기를 팔았던 사건이다.

우리나라는 테러방지법에서 "테러대상시설"을 ① 국가중요시설과 ② 많은 사람이 이용하는 시설 및 장비로 분류하고, 대테러관계기관은 이에 대한 테러예방대책을 수립하도록 하고 있다. 여기서 ① 국가중요시설이란 「통합방위법」에 따라 지정된 국가중요시설과 대통령령인 「보안업무규정」에 따른 국가보안시설을 말하는데 이 시설들에 대한 안전관리 대책수립의 주무기관은 각각 국방부와 국정원으로 다르기는 하나 두 시설은 대부분 겹치는 시설들이다. 즉 테러방지법의 국가중요시설은 국가보안시설과 통합방위법의 국가중요시설의 합집합(union)인데 2020 년말 현재 700 여개가 지정되어 있다.

또한, 테러방지법 시행령은 위의 ② 많은 사람이 이용하는 시설 및 장비를 "다중이용시설"이라 하고 구체적으로는 관계기관이 소관업무와 관련하여 대테러센터장과 협의하여 다중이용시설로 지정한다. 이러한 다중이용시설에는

「도시철도법」에 따른 도시철도, 「선박안전법」 에 따른 여객선, 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」에 따른 건축물 또는 시설, 「철도산업발전기본법」 에 따른 철도차량, 「항공안전법」 에 따른 항공기 등을 말한다. 2020년말 현재 다중이용시설은 건축물 1,400여개와 교통 관련 시설 약 3,300개가 지정되어 있다.

테러대상시설에 대해 관계기관은 인원·차량에 대한 출입 통제와 자체 방호계획, 테러 첩보의 입수·전파와 긴급대응 체계 구축 방안, 테러사건 발생 시 비상대피와 사후처리 대책 등을 포함하여 테러예방대책을 수립해야 하며, 테러예방대책의 적정성 평가와 그 이행 실태를 확인하여야 한다. 이 때 테러대상시설의 소유자 또는 관리자는 관계기관을 거쳐 대테러센터에 테러예방과 안전관리에 관하여 적정성 평가와 현장지도 등 지원을 요청할 수 있으며 관계기관은 테러취약요인을 제거한 시설 소유자 등에 대하여 그 비용을 지원할 수 있다.

2.2.4 테러의 예방·대비 및 대응 체계

1) 테러대책기구 및 대테러전담기관

우리나라 대테러 체계와 관련된 헌법 규정은 前文의 “세계평화와 인류공영에 이바지함으로써 국민의 안전과 자유 확보를 다짐”하는 부분과 제 5 조의 국제평화 유지에의 노력, 제 2 조와 제 10 조의 국가의 재외국민 보호와 개인의 기본적 인권의 보장 의무, 제 30 조의 생명 신체 피해자에 대한 국가의 구조 의무 조항 등을 들 수 있다. 한편, UN 은 9.11 테러 직후 안보리 결의 제 1373 호(2001)를 채택하여 회원국에 테러자금조달 행위의 범죄화, 테러행위 관련자들의 자산 즉각 동결, 테러조직에 대한 모든 형태의 자금지원 방지, 테러리스트에 대한 은신처 제공 등의 지원 방지, 테러조직 관련 정보교환, 테러행위 연관자들에 대한 수사·체포·추방 등 형사사법에 협력토록 하고 테러행위의 모든 직·간접적 지원을 범죄화 하는 입법을 하도록 촉구하였으며 이러한 의무사항 이행 점검을 위하여 동 결의에 따라 2001 년 즉시 안보리 내에 유엔

대테러위원회(CTC, Counter-Terrorism Committee)를 신설하였다. 이어 2004 년에는 안보리 결의 제 1535 호 채택으로 CTC-ED(대테러위원회 집행위원회)를 설치하였으며 안보리 결의 제 1540 호를 통해 핵무기, 생화학무기 및 관련물질의 확산과 유통을 방지하는 통제수단을 마련할 의무를 부과하였다.

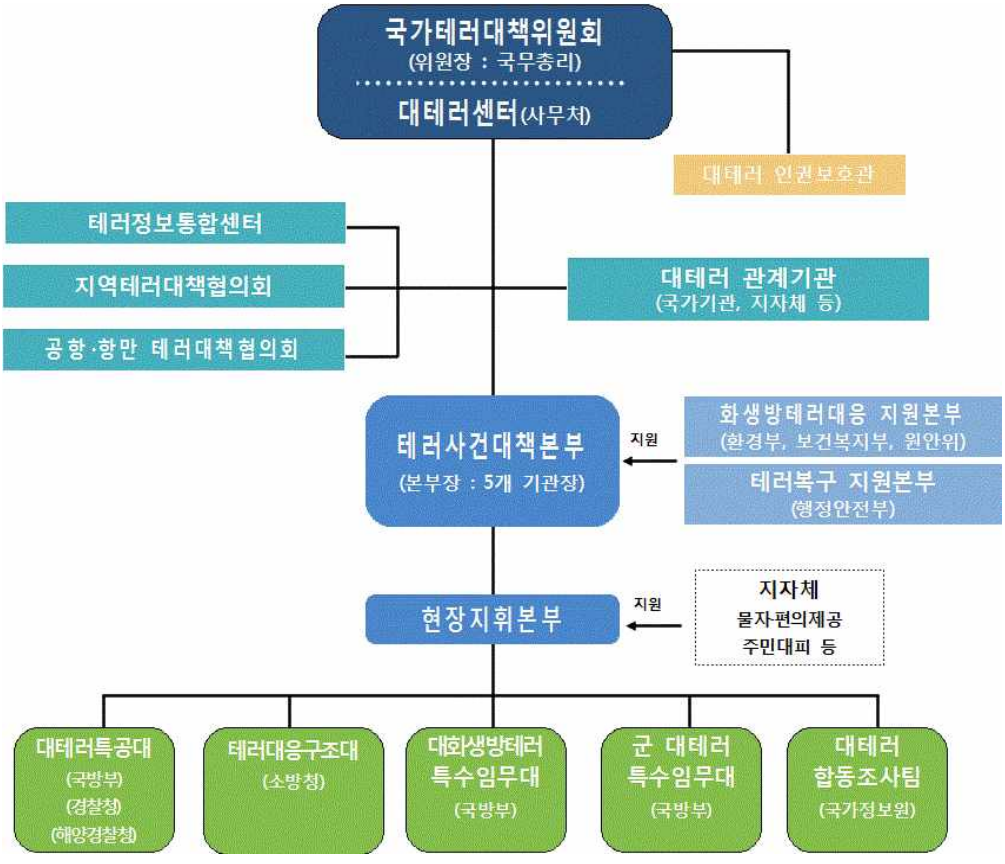
우리나라 대테러 체계의 구체적인 내용은 주로 테러방지법과 동법 시행령을 통해 파악할 수 있는 한편 국가위기관리 체계의 한 분야로서 검토되기도 한다. 테러방지법은 국가와 지방자치단체의 책무로서 테러의 예방과 대응에 필요한 제도와 여건을 조성하고 대책을 수립하여 이를 시행하여야 한다고 하면서 이 과정에서 국민의 기본적 인권이 침해 당하지 아니하도록 최선의 노력을 하여야 하고 해당 공무원은 헌법상 기본권을 존중하여 이 법을 집행하여야 하며 헌법과 법률에서 정한 적법절차를 준수할 의무가 있다고 강조하고 있다. 대테러 관계기관의 대테러 활동으로 인한 국민의 기본권 침해 방지를 위하여 테러대책위원회(위원장 : 국무총리) 소속으로 대테러 인권보호관 1 명을 두고 있다.

한편, 국가위기관리는 청와대 국가안보실 위기관리센터가 주관하고 있는 대통령 훈령인 국가위기관리지침에 의해서 이루어지고 있는데 이 지침은 국가위기관리를 “국가위기를 사전에 예방하고 발생에 대비하며, 발생 시 효과적인 대응 및 복구를 통하여 그 피해와 영향을 최소화함으로써 조기에 위기 이전 상태로 복귀시키고자 하는 제반 활동”으로 정의하고 있다. 이러한 국가위기는 안보위기와 재난위기로 나누어지는데 테러는 북한군 침투도발, 사이버테러 등과 함께 15 개 내외의 안보위기 유형 중 하나에 해당한다. 재난위기는 풍수해 재난, 지진해일, 가축질병 등 「재난 및 안전관리 기본법」에 해당하는 위기를 말하는데 행정안전부 보도자료(2018.10.16.)에 의하면 자연재난은 풍수해·재난 등 10 개로, 사회재난은 산불·유해화학물질유출사고 등 27 개로 분류하고 있다.

대테러체계와 관련하여 우선 대테러 기구의 조직은 국가테러대책기구와 테러사건대응조직으로 구분할 수 있는데 전자는 국가테러대책위원회와 테러대책실무위원회, 대테러센터, 테러정보통합센터, 지역 테러대책협의회, 공항·항만 테러대책협의회 등이다. 국가테러대책위원회(위원장 국무총리)[23]는 대테

러활동에 관한 국가의 정책 수립 및 평가, 국가 대테러 기본계획 등 중요 중장기 대책 추진사항 등을 심의·의결하며, 대테러센터는 국가 대테러활동을 원활히 수행하기 위하여 필요한 사항과 대책위원회의 회의 및 운영에 필요한 사무 등을 처리한다. 후자인 테러사건대응조직은 테러사건대책본부, 현장지휘본부, 화생방테러대응지원본부, 테러복구지원본부, 대테러특공대, 테러대응구조대, 대테러합동조사팀 등을 들 수 있다.

[그림 2-1] 대테러기구 조직도



* 출처 : 테러방지법 해설(국무총리실 대테러센터)

23) 위원은 기재·외교·통일·법무·국방·행안·산업·환경·국토·해수부장관, 국정원장, 국무조정실장, 금융위·원자력안전위원장, 대통령경호처장, 관세·경찰·소방·질병관리·해경청장 및 위원장 요청을 받은 관계자이며 위원회 간사는 대테러센터장이다.

현행 테러방지법 시행령은 국가테러대책위원회와 테러대책실무위원회, 대테러센터를 국가테러대책기구로 명명하고 있으며, 테러 예방 및 대응을 위하여 관계기관 합동으로 구성하거나 관계기관의 장이 설치하는 전문조직(협의체를 포함한다)을 대테러전담조직으로 칭하고 여기에 지역 테러대책협의회, 공항·항만 테러대책협의회, 테러사건대책본부, 현장지휘본부, 화생방테러대응지원본부, 테러복구지원본부, 대테러특공대, 테러대응구조대, 테러정보통합센터, 대테러합동조사팀 등 10개의 조직을 규정하고 있다. 그런데 테러방지법 시행령에 의하면 대테러관계기관은 10개의 조직 이외에도 테러 예방과 대응을 위하여 필요한 경우에는 대테러업무를 수행하는 하부조직을 대테러전담조직으로 지정·운영할 수 있다.

[그림 2-1]의 대테러 기구 중에서 테러사건대책본부와 각 지원본부 및 현장지휘본부는 테러발생시 대응과 사후관리에 구성되는 기구라 할 수 있으며 대테러특공대 등 여타 전담조직은 평시에 조직되어 운영되다가 테러발생시에 테러사건대책본부의 지휘를 받게 된다. 테러사건대책본부는 테러발생 영역에 따라 국외·군사시설·항공·국내일반·해양테러사건 등 다섯 개로 구분하여 각 장관과 청장이 본부를 설치·운영하고 대책본부의 장이 되는데 군사시설테러사건 대책본부의 경우에는 합동참모의장이 대책본부의 장이 된다.

테러유형에 따른 테러사건대책본부 구성체계에 대해 경제적인 효율성과 효과적인 대응을 위해서는 통합형 대응시스템을 구축하는 것이 바람직하다는 주장이 있다(권정훈, 2016: 207). 그러나 통합형 대응시스템은 외형상 효율적으로 보일 수 있으나 상부 기관 하나를 추가하여 옥상옥의 체계를 갖추는 결과를 낳아 현장 대응의 신속성을 저해할 수 있다.

또한, 화생방테러사건 발생 시에는 테러사건 대책본부를 지원하기 위해 환경부장관(화학테러), 원자력안전위원회 위원장(방사능테러) 및 질병관리청장(생물테러)은 화생방테러대응지원본부를 설치·운영하고 지원본부의 장이 되는데, 화학테러의 경우에는 환경부차관이 지원본부의 장이 된다.

한편, 화생방테러 대응을 지원하기 위하여 국방부장관은 국가테러대책위원회의 심의·의결을 거쳐 오염 확산 방지 및 독성제거 임무 등을 수행하는 대화생방테러 특수임무대를 평소에 설치하거나 지정할 수 있다. [그림 2-1]의

조직도에서 군 대테러특수임무대는 군 대테러특공대의 신속한 대응이 제한되는 상황에 대비하기 위하여 국방부장관이 지역 단위로 편성·운영하는 조직으로서 설치·운용은 대테러특공대와 마찬가지로 국가테러대책위원회의 심의·의결을 거쳐야 하며 그 임무는 군 대테러특공대의 규정을 준용한다.

대테러특공대는 1. 대한민국 또는 국민과 관련된 국내외 테러사건 진압 2. 테러사건과 관련된 폭발물의 탐색 및 처리 3. 주요 요인 경호 및 국가 중요 행사의 안전한 진행 지원 4. 그 밖에 테러사건의 예방 및 저지활동의 임무를 수행한다. 군 대테러특공대의 출동 및 진압작전은 군사시설 안에서 발생한 테러사건에 대하여 수행하는데, 경찰력의 한계로 긴급한 지원이 필요하여 테러사건대책본부의 장이 요청하는 경우에는 군사시설 밖에서도 경찰의 대테러 작전을 지원할 수 있다.

2) 테러와 국가위기관리 체계

위에서 언급한 바와 같이 테러는 안보위기 유형 중의 하나인데, Rosentnal (1986, 정정길 외 2020: 415 에서 재인용)은 위기(crisis)를 의사결정 관점에서 “어떤 한 사회의 기본적인 구조와 사회적 가치규범 등에 대하여 심각한 위협이 될 뿐만 아니라 극심한 시간적 압박(time pressure)과 고도의 불확실성 속에서 중대한 의사결정(critical decision)을 내려야 하는 상황”이라고 한다.

과거 천안함, 연평도 도발 사건 등을 계기로 2012 년 12 월 국가위기관리 기본법안이 의원입법으로 발의 되었는데 이 법안에 의하면 국가위기란 “국민, 국가의 주권과 영토, 그 밖에 국가를 구성하는 핵심 요소나 가치 등에 중대한 위해가 발생하고 있거나 발생할 가능성이 있는 상태”를 말한다. 이 법안은 2013 년 2 월 제 313 회 국회(임시회) 제 1 차 전체회의까지 상정되었는데, 부처간 이견 등으로 표결에 부치지 못하다가 2016 년 5 월 19 대 국회 임기 만료로 폐기되었다.

정정길 외(2020)는 위기 유형을 그 요인을 기준으로 ① 지진·홍수·가뭄·태풍 등과 같은 자연재해(natural hazard)와 ② 화학가스 누출, 감염병 확산 등과 같은 기술적 재해(thechnical hazard) 및 ③ 이념이나 집단간 대립으로 인

한 사회적 갈등이나 국제적 대립 등 세가지로 분류하고 있다. 이러한 위기 유형을 우리나라의 법령상 위기관리 시스템의 위기유형과 비교해보면 자연재해와 기술적 재해는 재난위기에, 사회적 갈등이나 국제적 대립은 안보위기에 해당한다.

「재난 및 안전관리 기본법(약칭: 재난안전법)」은 "재난"을 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로 규정하고 자연재난과 사회재난으로 나누고 있다. 이 「재난법에 의하면 자연재난은 "태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해"이다. 사회재난은 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 등으로 발생하는 일정 규모 이상의 피해와 국가핵심기반의 마비, 감염병 또는 가축전염병의 확산, 미세먼지 등으로 인한 피해이며 기술적 재해와 유사하다.

정정길 외(2020)의 세 번째 위기 유형인 사회적 갈등이나 국제적 대립은 현행 우리나라 위기관리 체계상 안보위기에 해당한다고 할 수 있으며 입법 폐기된 「국가위기관리기본법안」의 안보분야 위기에 해당하는데 이 법안에 의하면 안보분야 위기란 "전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태나 적의 침투·도발 또는 침공이 발생하거나 발생할 우려가 있는 위기와 국가 주권의 침해, 테러, 그 밖에 통일·외교·군사 등 안보분야에서 국민의 생명·신체·재산이나 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 위기"를 말한다고 함으로써 테러를 명시적으로 안보위기에 해당한다고 규정하고 있다.

위기대응 의사결정의 양상을 보면, 위기의 불확실성 때문에 신속한 결정을 요하는 시간적 한계로 관료조직에 어울리기 어려운 경우가 많다. 이기상황에서는 기존의 조직과 의사전달체계는 심각한 도전을 받게 되므로 위기상황에 대응하는 의사결정을 내리기 위해서는 관료적 구조와 문화의 '특별한 적응'(ad hoc adaptation)이 요구된다.(Hart et al, 1993. 정정길 외 2020 재인용). 이에 따라 사전에 위기에 대응하는 SOP(Standard Operating Procedure, 표준운영절차) 예규를 만들어서 관료적인 대응이 가능하도록 사전에 결정을 해놓는 경우가 많다. 이와 관련하여 재난안전법은 재난관리책임기관은 재난을

효율적으로 관리하기 위하여 재난유형에 따라 위기관리 매뉴얼을 작성·운용하여야 한다고 규정하고 있다. 위기관리 매뉴얼은 위로부터 ① 국가적 차원에서 관리가 필요한 재난에 대하여 재난관리 체계와 관계 기관의 임무와 역할을 규정한 위기관리 표준매뉴얼 ② 실제 재난대응에 필요한 조치사항 및 절차를 규정한 위기대응 실무매뉴얼 ③ 재난현장에서 임무를 직접 수행하는 기관의 행동조치 절차를 시장·군수·구청장 등이 구체적으로 수록한 현장조치 행동매뉴얼 등 세가지로 구분한다. 안보위기도 재난위기와 마찬가지로 테러, 북한군 침투도발 등 각종 위기 유형별로 이러한 매뉴얼에 의해서 대처하고 있다.

3) 대테러정책의 단계별 내용

통상의 정책결정은 정책목표와 정책수단을 합리적으로 결정하는 합리적 정책결정(rational policy making) 또는 분석적(analytic) 정책결정을 의미하는데 정책분석은 ① 문제를 정의하거나 목표를 명확히 하고 ② 여러 가지 정책대안을 탐색하며 ③ 각 정책대안의 결과를 예측하고 ④ 이들 정책대안을 비교·판단하며 ⑤ 최선의 정책대안을 선택하고 제시하는 일련의 절차이다. 그런데 위험이 발생한 위기(crisis)상황에서는 상황 자체가 분석적 결정을 적용할 수 없개 된다. 이러한 위기관리정책은 위기발생 시점을 기준으로 mitigation (예방), preparedness (준비)와 같은 사전적인 위기관리 활동과 위기 발생 이후 취해지는 response(대응), recovery(복구, 수습)와 같은 사후관리정책도 포함된다(Zimmerman, 1985. 정정길 외 2020 재인용). 재난안전법도 재난발생 단계에 따라 예방, 대비, 대응, 복구 등 4단계로 위기관리 활동을 하도록 규정하고 있다. 또한, 재난관리주관기관은 재난에 대한 징후를 식별하거나 재난발생이 예상되는 경우에는 그 위험 수준, 발생 가능성 등을 판단하여 그에 부합되는 조치를 할 수 있도록 위기경보를 발령할 수 있는데 위기경보는 재난피해의 전개 속도, 확대 가능성 등 재난상황의 심각성을 종합적으로 고려하여 관심·주의·경계·심각으로 구분할 수 있다. 테러를 비롯한 안보위기도 위기발생 단계에 따라 예방·대비·대응 및 사후관리(또는 복구)로 구분하고, 경보발

령도 재난관리와 똑같이 관심 · 주의 · 경계 · 심각 등 네가지가 있다.

가) 예방(mitigation)

예방활동은 인간의 생명과 재산에 영향을 미치는 장기적인 위기요소(리스크)를 없애거나 위기의 발생빈도와 강도를 축소시키는 활동(Godschalk & Brower 1985, 정정길외 2020 재인용)으로, 테러는 일단 한번 발생하면 그 생명과 재산은 물론 일반대중에 대한 정신적 피해가 막대하므로 대테러정책의 핵심은 예방에 있으며, 그 예방을 위해서는 테러위험인물에 대한 정보수집과 테러대상시설 또는 테러이용수단에 대한 예방대책이 중요하다고 할 수 있다. 테러 예방단계에서는 후술하는 테러경보 수준을 관심이나 주의 단계를 발령하게 되며, 테러징후 감시활동을 지속하고 관계기관간 연락체계를 확인한다. 또한 대테러 관계기관은 테러예방대책과 안전관리대책의 적정성을 평가하고 그 이행 실태를 확인하여야 하며, 소관 분야 테러이용수단의 종류 지정과 생산 · 유통 · 판매에 관한 정보를 통합관리하여야 한다. 또한 국가 중요행사를 개최할 경우에는 국무조정실의 대테러센터장과 협의하여 안전관리대책을 수립하고, 국가테러대책위원회의 심의 · 의결을 거쳐 관계기관 합동으로 대테러 · 안전대책기구(예 : 2018 평창동계올림픽 국가대테러안전대책본부)를 편성 · 운영할 수 있다. 재난예방조치를 위해서는 국가핵심기반의 지정·관리, 재난안전분야 종사자 교육, 재난예방을 위한 긴급안전점검, 정부합동 안전 점검 등을 실시한다.

나) 대비/준비(preparedness)

대비활동은 위기의 발생 징후가 보일 경우 등에 위기를 피하거나 그 피해를 줄이기 위해 사정에 그 대응능력을 강화하려는 활동으로, 위기발생시에 생명을 구하거나 재산 피해를 감소시키기 위한 응급대응 계획을 수립하고 훈련과 연습을 하며, 위기대응에 필수적인 인적·물적 자원을 확인하고 확보하며 관계기관들간에 필요한 협조체제를 구축하고 강화하는 단계를 말한다.

따라서 이 단계에서는 테러경보를 격상시키는 경우가 많은데, 우리나라의 테러경보는 테러위협의 정도에 따라 관심 · 주의 · 경계 · 심각의 4 단계로 구분한다. 물론 테러경보는 대비단계에서만 발령되는 것은 아니며 1 단계인 관심은 평시에 즉 예방단계에서 발령하며, 대비단계에서는 위협의 정도에 따라 2 단계인 주의나 3 단계인 경계를 발령하게 된다. 테러가 발생하지 않았지만 매우 중대하고 테러가능성이 확실시 되는 정보가 있는 경우나 테러를 기도하다가 적발된 경우에는 4 단계인 심각 경보를 발령할 수 있다.

[표 2-5] 테러경보의 발령 기준 및 조치

단계	색깔	판단 기준	조 치
관심 단계	Blue	국제사회 테러 빈발, 동맹 우호국가 테러 발생 등	테러 관련 상황의 전파, 관계기관 상호간 연락체계의 확인, 비상연락망의 점검 등
주의 단계	Yellow	우리나라 포함 다수국가 대상 공개 테러 위협 등 국가중요행사 D-7	테러대상 시설 및 위험물질에 대한 안전관리의 강화, 국가중요시설에 대한 경비의 강화, 기관별 자체 대비태세의 점검 등
경계 단계	Orange	테러단체의 우리나라 직접 지목 테러위협 등 국가중요행사 D-3	테러취약요소에 대한 경비 등 예방활동의 강화, 테러취약시설에 대한 출입통제의 강화, 대테러 담당공무원의 비상근무 등
심각 단계	Red	테러 발생 또는 우리나라 대상 명백하고 중대한 테러위협 등 국가중요행사 테러첩보	대테러 관계기관 공무원의 비상근무, 테러유형별 테러사건대책본부 등 사건대응조직의 운영준비, 필요장비 · 인원의 동원태세 유지 등

출처 : 舊 국가대테러활동기본지침(대통령 훈령)

대테러센터장은 테러 위험 징후를 포착한 경우 테러경보 발령의 필요성, 발령 단계, 발령 범위 및 기간 등에 관하여 테러대책실무위원회의 심의를 거쳐 테러경보를 발령하는데, 다만, 긴급한 경우 또는 제 2 항에 따른 주의 이하의 테러경보 발령 시에는 실무위원회의 심의 절차를 생략할 수 있다. 테러경보를 발령하면 즉시 테러대책위원장인 국무총리에게 보고하고, 관계기관에 전파하여야 한다. 테러경보 중 심각단계를 발령하거나 해제할 경우에는 범정부

차원의 평가와 조치가 요구되는 만큼 국가안보실과 협의가 필요한데, 긴급한 경우에는 먼저 발령한 이후 즉시 협의한다. 테러경보가 발령된 경우에는 대테러관계기관은 단계별로 다음과 같은 조치를 취하여야 하며 세부계획을 수립·시행하여야 한다. 테러 대비단계에서는 테러취약요소에 대한 경비 등 예방활동의 강화하고 테러취약시설에 대한 출입통제를 강화하며 대테러 담당공무원의 비상근무 등을 실시한다.

다) 대응(response)

대응은 위기가 발생하면 사람의 생명을 구하고 재산상의 피해를 최소화하는 등 즉시 취해야 하는 일련의 활동으로서 인명수색과 구조, 비상의료지원, 긴급피난지 운영, 시설물 폐쇄, 유해물품 유통 금지 및 압수 등의 조치를 취한다. 위기 시의 대응능력은 자원의 관리능력과 이용가능성(availability) 등이 중요하여 지자체보다는 중앙정부에서 신속히 대응하게 된다.(정정길 외, 2020) 물론 종적으로 중앙정부와 지자체 간, 횡적으로 관계기관간 업무배분의 적절성 및 협조체제 강화가 필요하다. 테러사건이 발생하거나 테러 위협 등 그 징후를 인지한 경우에 관계기관은 관련 상황과 조치사항을 관련기관과 대테러센터에 즉시 통보하여야 하며 테러사건의 확산 방지를 위하여 신속히 사건 현장의 통제·보존과 경비 강화, 긴급대피와 구조·구급, 여타 관계기관에 대한 지원 요청 등 초동 조치를 하여야 한다. 국내 일반테러사건의 경우에는 대책본부가 설치되기 전까지 테러사건 발생 지역 관할 경찰관서의 장이 제 2 항에 따른 초동 조치를 지휘·통제한다. 테러사건대책본부는 테러사건에 대한 대응을 위하여 필요한 경우 현장지휘본부를 설치하여 상황 전파와 대응체계를 유지해야 할 뿐 아니라 신속히 대응하기 위하여 필요한 경우에는 관계기관에게 인력·장비 등의 지원을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계기관은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다[24].

24) 해외에서 테러가 발생하여 정부 차원의 현장 대응이 필요한 경우에는 외교부장관은 관계기관 합동으로 정부 현지대책반(신속대응반)을 구성하여 파견할 수 있으며, 국내 발생의 경우 지자체의 장은 물자 및 편의 제공과 지역주민의 긴급대피 방안 등을 마련하여야 한다

라) 복구/수습/사후처리(recovery)

위기관리정책 중 마지막 단계인 복구 또는 사후처리는 즉각적인 인명 구조나 재산보호 활동이 완료된 후 즉 일단 위기가 진정이 되고 나서 위기상황 발생 이전의 사회로 정상을 회복하고, 향후 이와 동일하거나 유사한 위기 상황이 반복되지 않도록 하는데 필요한 활동을 말한다. 이 단계에서는 새로운 정책수단을 도출하거나 종전의 정책수단과 각종 기준들을 검토하고 수정하게 된다. 예를 들어 대규모 유해 화학물질 유출사고의 경우 해당 물질의 생산을 금지하거나 대체물질 사용을 검토하고 생산계획과 기준 또는 허가조건 등을 수정할 필요가 있다. 재난위기의 경우에는 피해조사와 복구계획을 수립하고 필요한 경우에는 특별재난지역을 선포하여 지원하며 손실보상과 복구비를 지원하게 된다.

테러사건 발생 시 행정안전부장관은 테러사건대책본부를 지원하기 위하여 테러복구지원본부(본부장 : 행안부 재난안전관리본부장)를 설치하고 구조 구급활동을 하게 되는데, 대응 단계가 지나면 수습·복구활동을 계속하게 된다. 또한, 테러사건에 관한 신고자와 범인검거를 위하여 제보하거나 검거활동을 한 사람에게는 포상금을 지급할 수 있으며, 테러로 인하여 신체 또는 재산의 피해를 입은 국민이 그 피해를 관계기관에 신고하면 중앙정부나 지자체는 치료와 복구에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다. 또한 테러로 인하여 사망한 사람의 유족이나 신체상의 장애 및 장기치료가 필요한 피해를 입은 사람에 대해서는 특별위로금을 지급할 수 있다. 다만, 외교부장관의 허가를 받지 아니하고 방문 및 체류가 금지된 국가 또는 지역을 방문·체류한 사람에 대해서는 치료비나 복구비 또는 특별위로금을 지원하지 않는다. 이와 더불어 관계기관은 정부의 단호한 대테러의지를 표명하는 등 국민들의 심리를 안정화하는 홍보활동을 하며 사건에 의한 부정적인 파장을 최소화하고 무분별하고 과장된 추측성 보도자제를 유도하며 테러의 원인과 대비·대응단계를 평가하고 대테러 정책수단들을 수정하거나 새로운 정책수단을 고안한다.

한편 대테러라는 용어와 관련하여 외국에서는 counter-terrorism 과 anti-terrorism 이 대조적으로 사용되고 있다. 일부 학자들은 counter-terrorism(대

테러)를 포함한 모든 형태의 테러에 대처하기 위한 포괄적 용어로 anti-terrorism(반테러)를 사용하는 반면, 다른 학자들은 anti-terrorism(반테러)을 주로 "테러 발생을 막기 위한 방어적 조치"로 사용하고 counter-terrorism 을 "테러 행위에 대응하기 위해 고안된" 공격적 조치로 사용하기도 한다(Alex P. Schmid et al., 2021). 전자로 사용하는 경우 '반테러'는 테러단체가 테러행위를 일으킬 때까지 감시하다 대응하는 게 아니라, 테러를 자행할 가능성이 높거나 테러자금 지원, 무기거래, 이념교육 등 '비전투적 지원'을 하는 사람들에 대한 감시도 강화하기 때문에 인권을 침해할 가능성이 높다는 비판이 있다. 한국법제연구원에서 제공하고 있는「테러방지법」의 영문판은 과거 법률제정 당시(2016.3)에는 anti-terrorism 용어를 사용했다가 2018.10 동법 개정 이후로는 counter-terrorism 을 사용하고 있다.

2.3 테러수단 및 규제 정책

2.3.1 주요 테러수단 현황 및 안전관리

앞에서 언급한 바와 같이 현행 테러방지법은 대상별 테러행위와 관련된 테러의 수단에는 원칙적으로 제한이 없으며, 다만, 공중이용 '차량이나 시설'에 대한 폭발 등과 관련해서는 사람의 살상 또는 중대한 물적 손상을 유발할 수 있는 위력을 가진 「생화학·폭발물·소이성 장치나 무기」를 수단으로 하는 경우를 테러의 성립요건으로 명시하고 있다.

또한, 테러의 수단과 관련하여 규정하고 있는 테러방지법 제 10 조 (테러예방을 위한 안전관리대책의 수립) 는 "관계기관의 장은 (중략) 테러의 수단으로 이용될 수 있는 폭발물·총기류·화생방물질(이하 "테러이용수단"이라 한다)에 대한 안전관리대책을 수립하여야 한다"고 명시하고 있다. 즉 "테러이용수단"이라 함은 각종 테러의 수단 중에서 테러방지법에 근거하여 관계기관의 안전관리대책 수립이 필요한 경우를 말한다. 이 절에서는 테러 수단 가운데 테러이용수단 등 전통적인 수단과 신종 테러수단 및 이에 대한 규제실태에

대해 살펴보고자 한다.

지난 2017 년 이후 5 년간 전세계에서 발생한 9,113 건의 테러 가운데 제일 많은 공격 수단은 4,150 건의 폭발물(45.53%)이었으며, 총기류(40.68%)와 중화기(5.26%)가 그 뒤를 잇고 있으며 화생방테러는 단 1 건에 그치고 있다. 다만, 최근 2 년간에는 총기류에 의한 테러가 폭발물에 의한 테러보다 더 많이 일어나고 있는데 2020 년에는 907 건(46.48%)으로 폭발물테러(36.18%)보다 201 건이 많았고, 2021 년에는 747 건(51.80%)으로 폭발물테러(37.37%)보다 208 건이 더 많았다. [표 2-5]에서 보는 바와 같이 총기류에 의한 테러는 2017 년 25.68%, 2018 년 38.28%, 2019 년 45.09%, 2020 년 46.48%, 2021 년 51.80%로 계속 증가하고 있음을 알 수 있다.

[표 2-6] 2017~2021년간 유형별(수단) 테러사건 비율

구분	계	폭발물	총기류	중화기	화생방	소이성	도검류	기타
계	9113	4150	3708	480	1	13	128	591
비율	**100 %**	**45.53**	**40.68**	**5.26**	**-**	**0.14**	**1.40**	**6.48**
2017	1978	1114	508	213	1	3	41	98
2018	2079	1032	796	136	-	4	26	85
2019	1663	759	750	72	-	2	19	61
2020	1951	706	907	59	-	4	25	250
2021	1442	539	747	42	-	-	17	97

* 출처 : 테러정보통합센터 연간 테러정세 5개년 자료 정리

우리나라의 테러이용수단에 대한 안전관리는 우선 테러이용수단 취급소에 대한 안전대책을 강구하는 것이 중요한데, 2020 년 12 월 기준으로 전국에 폭발물(화약류 28 종)과 총기류(총포류 20 종) 취급소는 1,890 여개이며, 화생방 물질과 관련해서는 도난 전용 화학물질(16 종) 취급소가 3,200 여개, 고위험병원체(36 종) 취급소가 34 개소 및 방사능물질(33 종) 취급소는 160 개소이다.

테러방지법은 제 10 조(테러예방을 위한 안전관리대책의 수립)에서 “관계기관의 장은 테러의 수단으로 이용될 수 있는 폭발물 · 총기류 · 화생방물질(이하 “테러이용수단”이라 한다), 국가 중요행사에 대한 안전관리대책을 수립하여야 한다.”라고 규정하고 있으며 제 11 조(테러취약요인 사전제거)에서는 ”테러대상시설 및 테러이용수단의 소유자 또는 관리자는 보안장비를 설치하는 등 테러취약요인 제거를 위하여 노력하여야 한다.“고 규정하고 있다. 그리고 테러이용수단의 소유자 또는 관리자에게 필요한 경우 국가는 그 비용을 지원할 수 있는 근거 규정을 두고 있다(테러방지법 제 11 조 제 2 항).

또한 테러방지법 제 12 조(테러선동 · 선전물 긴급 삭제 등 요청)는 “테러를 선동 · 선전하는 글 또는 그림, 상징적 표현물, 테러에 이용될 수 있는 폭발물 등 위험물 제조법 등이 인터넷이나 방송 · 신문, 게시판 등을 통해 유포될 경우 대테러 관계기관의 장이 해당 기관의 장에게 긴급 삭제 또는 중단, 감독 등의 협조를 요청할 수” 있도록 규정하고 있으며 이 경우에 협조를 요청받은 해당 기관의 장은 필요한 조치를 취하고 그 결과를 관계기관의 장에게 통보하여야 한다.

2.3.2 폭발물의 개념 및 규제

테러에는 사제폭발물(= 급조폭발물, IED ; Improvised Explosive Device)이 사용되는 경우가 많은데, 이는 테러단체 등 사용하는 집단이나 개인이 직접 제작한 폭탄이나 폭발물, 혹은 기존 폭탄을 개조한 형태를 의미하며, 일반적으로 장약, 기폭장치, 용기로 이루어 진다. 질산 암모늄과 경질유를 목적에 맞게 폭발감도를 조절하여 제조한 ANFO(Ammonium Nitrate Fuel Oil)폭약, 일명 비료폭탄(fertilizer bomb)도 IED 의 일종이다. 현행법상 “폭발물”이라는 용어는 여러 가지 법률에 산재하고 있으나 폭발물에 관한 입법해석은 어느 법률에도 없다. 이와 관련 형법상 폭발물사용죄(제 119 조)의 폭발물에 관해 대법원은 2011.5 서울역과 강남고속버스터미널 연쇄폭발사건의 피의자 3 명을 “폭발물사용죄”로 기소한 데 대해 “폭발물이란 폭발 작용의 위력이나 파편의 비산 등으로 사람의 생명, 신체, 재산 및 공공의 안전이나 평온에 직접적이고

구체적인 위험을 초래할 수 있는 정도의 강한 파괴력을 가지는 물건을 의미한다"고 판시하면서(대법원 2012.4.26 신고 2011 도 17254) "해당 물건은 폭발작용 자체에 의하여 공공의 안전을 문란하게 하거나 사람의 생명 신체 또는 재산을 해할 정도의 성능이 없거나 경미하게 손상시킬 수 있는 정도에 그쳐 사회의 안전과 평온에 직접적이고 구체적인 위험을 초래하여 공공의 안전을 문란하게 하기에는 현저히 부족한 정도의 파괴력과 위험성만을 가진 물건이므로 '폭발성 있는 물건'에 해당될 여지는 있으나 '폭발물'에 해당한다고 볼 수는 없다"고 하였다.

형법(제 172 조)은 폭발물과 구별하여 보일러, 고압가스 등을 포함한 개념으로 '폭발성물건'이라는 용어(폭발성물건파열죄)도 사용한다.

한편. 「총포 도검 및 화약류 단속에 관한 법률(약칭 총포화약법)」에 규정되어 있는 화약류(화약·폭약·화공품)도 폭발물과 관련이 있는데, "화약"이란 흑색화약 또는 질산염을 주성분으로 하는 화약, 무연화약 또는 질산에스테르를 주성분으로 하는 화약 및 이들 화약과 비슷한 추진적 폭발에 사용될 수 있는 것을 말하며 "폭약"이란 뇌홍(雷汞)·테트라센 등의 기폭제, 초안폭약, 염소산칼리폭약, 니트로글리세린, 다이너마이트, 액체 산소폭약, 액체폭약 및 이들과 비슷한 파괴적 폭발에 사용될 수 있는 것을 말한다. 화약과 폭약의 차이에 대해 학술적으로는 통상 폭발 속도가 음속(340m/sec) 이하이면 화약(추진성), 음속을 초과하면 폭약(파괴성)으로 구분 한다. 또한 "화공품"이란 공업용뇌관·전기뇌관·비전기뇌관·전자뇌관·신호뇌관 및 실탄 및 공포탄, 신관 및 화관, 도폭선, 미진동파쇄기, 도화선 및 전기도화선 및 신호용 화공품, 시동약(始動藥), 꽃불, 그 밖에 화약이나 폭약을 사용한 화공품 등을 말한다.

한편, UN 안보리는 테러리스트에 대한 무기 공급 차단을 규정한 결의안 2370 호(2017 년) 이행을 위해 각국이 참고 해야 할 'IED 테러 차단 가이드라인'을 발표(2022.3)하였는데, 각 회원국은 범정부 차원의 컨트롤타워를 설치하여 IED 구성품 중 상대적으로 통제하기 쉬운 뇌관 · 폭발물질 · 스위치 등에 대해 제조 · 운송 · 보관 · 사용의 제한 및 대외유출을 방지하는 통제방안 마련을 촉구하였다.

2.3.3 총기류의 개념 및 규제

중동이나 아프리카 일대에서는 쉽게 구하고 사용하기도 편리한 자동 소총 AK-47과 휴대용 대전차 유탄발사기 RPG-7이 테러 수단 중의 하나를 상징하는 트렌드가 되었다. AK-47(Avtomat Kalashnikov-47)은 1947년에 구소련의 주력 돌격소총으로 제식 채용된 자동소총이다. 테러단체들이 가장 많이 사용하고 있는 AK-47은 꾸준히 개량되어 1994년 러시아제 AK-103은 그 이전의 AK-74를 개조하고 업데이트한 버전이면서도 AK-47에 사용됐던 7.62×39mm 카트리지를 그대로 채택했다(네이버 총기백과사전). 지난 5년간 전세계에서 중화기를 포함한 총기류가 테러수단으로 사용된 비율이 45.94%에 해당하는 등 폭발물과 비슷한 비중을 차지하고 있으며 점차 그 비율이 늘어나 2020년부터는 폭발물보다 테러 수단으로 더 많이 사용되고 있으며 2021년에는 전체 테러 수단 중 54.71%를 차지하는 등 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 테러방지법에 표현되어 있는 "총기류"라는 용어는 다른 법률에는 나타나지 않으며 이는 대테러 실무를 통해 축적된 개념이 테러방지법 용어로 자리 잡게 된 것이다. 또한 실무적으로는 중화기[25]를 협의의 총기류와 별도의 테러수단으로 구분하고 있으나 법령상으로는 총기류에 해당한다고 할 수 있으며, 따라서 총기류의 정의에 대해서 테러방지법은 별도의 적극적인 규정을 두는 것이 바람직하다. 현재로서는 총포화약법 상의 총포 즉 권총, 소총, 기관총, 포, 엽총, 금속성 탄알이나 가스 등을 쏠 수 있는 장약총포, 공기총 및 그 부품이 테러방지법 상의 총기류 즉, 광의의 총기류에 해당한다고 볼 수 있으며 이외에 총포화약법상 총포와는 별도로 규정하고 있는 분사기, 전자충격기, 석궁 등도 광의의 총기류에 포함시킬 것인지 여부는 테러방지법 상 관계기관에서 테러이용수단에 대한 안전관리대책을 수립하도록 규정하고 있는 점과 관련하여 입법해석이든 행정해석이든 명확한 유권해석이 필요한 상황이다.

25) 테러단체들이 사용하는 대표적인 중화기로는 러시아제 RPG-7이 있는데, 로켓 추신 발사체를 사용하며 구경은 40mm에서 105mm까지 다양하고 최대 사거리는 1,000m 정도이다, RPG란 Ruchnoy Protivotankoviy Granatomyot의 약자로, 러시아어로 휴대용 (대전차) 유탄 발사기를 뜻한다.

2.3.4 화생방물질(대량살상무기)의 개념 및 규제

테러방지법상 테러이용수단에 해당하는 화생방물질은 테러의 수단으로 이용될 수 있는 화학물질, 생물학물질, 방사능물질을 합한 개념이다. 이러한 화생방물질을 규제하는 주요 법률로는 화학물질관리법, 감염병예방법, 생화학무기법, 방사능방재법, 원자력안전법 및 총포화약법 등을 들 수 있다. 한편, 1948 년 유엔총회에 의해 “원자폭발무기, 방사성 물질무기, 치명적 화학무기 및 생물학무기와 그밖에 원자탄 및 상기한 무기들의 효과와 맞먹는 살상력을 가지도록 개발된 무기들”은 WMD(Weapons of mass destruction, 대량살상무기)로 정의되었다(조영갑·김재엽, 2019: 287).

1) 화학 물질

우선, 화학물질 가운데 테러이용수단으로서 관리대상이 되는 것은 화학물질관리법상 “유해화학물질” 중에서 급성독성·폭발성 등이 강하여 화학사고의 발생 가능성이 높거나 화학사고 발생 시 그 피해규모가 클 것으로 우려되어 화학사고의 대비가 필요한 사유로 환경부장관이 지정·고시한 “사고대비물질”[26]과 관련이 깊다고 할 수 있는데 화학물질관리법 시행규칙의 [별표 10]에 97 종의 화학물질이 사고대비물질로 지정·고시되어 있다.

또한, 산업통상자원부가 주무기관인 생화학무기법[27]은 화학무기(제 2 조 제 1 호)란 생명체에 대한 화학작용을 통하여 인간 또는 동물에게 사망·일시적 무능화 또는 영구적 상해를 일으킬 수 있는 모든 화학물질을 말하는 "독성화학 물질"과 그 원료물질 등을 말한다고 규정하고 있다. 이 생화학무기법은 이러한 독성화학물질과 그 원료물질을 “특정화학물질”이라고 하여 [별표] [28]로

26) 화학물질관리법 제39조(사고대비물질의 지정)는 ‘환경부장관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 화학물질 중에시 사고대비물질을 지정·고시하여야 한다’고 규정하고 있다
1. 인화성, 폭발성 및 반응성, 유출·누출 가능성 등 물리적·화학적 위험성이 높은 물질
2. 경구 투입. 흡입 또는 피부에 노출될 경우 급성독성이 큰 물질
3. 국제기구 및 국제협약 등에서 사람의 건강 및 환경에 위해를 미칠 수 있다고 밝혀진 물질
4. 그 밖에 화학사고 발생의 우려가 늚아 특별한 관리가 필요하다고 인정되는 물질

27) 화학무기·생물무기의 금지와 특정화학물질·생물작용제 등의 제조·수출입 규제 등에 관한 법률을 말하며 이하 약칭인 ‘생화학무기법’이라는 용어 사용

정리하고 있는데 이러한 화학무기도 테러방지법상 관리대책이 필요한 테러이용수단에 해당한다 할 수 있다.

2) 생물학물질

9.11 테러가 일어난 그해 10 월 탄저균 분말이 담긴 편지봉투가 미국 5 곳에 배달되어 5 명이 사망하고 17 명이 상해를 입은 적이 있으며 2013 년 4 월에는 오바마대통령 앞으로 맹독성 물질인 '리신'이 배달되었으나 경호국에 의해 사전에 발각된 적이 있는 등 생물테러는 언제든 현실화 될 위험이 있다.

이와 관련 감염병예방법 제 2 조 제 9 호는 "생물테러감염병"이란 고의 또는 테러 등을 목적으로 이용된 병원체에 의하여 발생된 감염병 중 보건복지부장관이 고시하는 감염병을 말한다고 규정하고 있고 동조 제 19 호는 "고위험병원체"란 생물테러의 목적으로 이용되거나 사고 등에 의하여 외부에 유출될 경우 국민 건강에 심각한 위험을 초래할 수 있는 감염병병원체로서 보건복지부령으로 정하는 것을 말한다 고 규정하고 있다. 바로 이 고위험병원체가 테러방지법상 관리대상인 테러이용수단으로서의 생물학물질을 말한다고 할 수 있으며 감염병예방법 시행규칙의 [별표 1]에서 총 36 종의 병원체가 고위험병원체로서 상세하게 기술되어 있다. 그런데 보건복지부는 36 종의 고위험병원체 중에서 탄저균, 에볼라 바이러스 등 8 종을 생물테러병원체로 별도로 지정하여 관리하고 있다.

또한, 생화학무기법은 생물무기(제 2 조 제 7 호)란 자연적으로 존재하거나 유전자를 변형하여 만들어져 인간이나 동식물에 사망, 고사, 질병, 일시적 무능화나 영구적 상해를 일으키는 미생물 또는 바이러스로서 대통령령으로 정하는 물질인 "생물작용제"와 생물체가 만드는 물질 중 인간이나 동식물에 사망, 고사. 질병, 일시적 무능화나 영구적 상해를 일으키는 것으로서 대통령령으로 정하는 물질인 "독소" 등을 말한다고 규정하고 있다. 생물작용제인 바이러스에는 에볼라·코로나·두창·조류인플루엔자·구제역 바이러스 등 31 종이 있

28) 특정화학물질은 1종~3종으로 나뉘며 각각 독성화학물질과 그 원료물질로 구분하고 있다. 김정남 살해(2017. 2. 13. 쿠알라룸푸르 공항) 수단으로 쓰인 화학무기는 1종 화학물질 가운데 독성화학물질에 해당하는 VX로 추정되고 있다.

으며, 미생물에는 탄저균, 페스트균, 도열병균 등 23 종이 있다(생화학무기법 시행령 [별표 1]). 또한, 독소에는 포도상구균 장 독소, 보툴리눔 독소, 복어독 등 13 종이 있다(생화학무기법 시행령 [별표 2]).

3) 방사능 물질(핵물질, 방사성물질)

테러방지법상에는 테러이용수단으로 화생방물질이라고 규정되고 있으며 '핵물질', '방사성물질' 및 '방사능테러'라는 용어가 등장하고 있다. 테러방지법 시행령 제 16 조에 원자력안전위원회 위원장은 방사능테러 대응 분야의 테러대응지원본부를 설치하여 국외·군사시설·항공·해양·국내일반 테러사건대책본부를 지원하여야 한다고 규정하고 있다. 엄밀하게 말하면 방사능(放射能)이란 방사선을 내는 능력(방사선의 개수)을 말하며, 방사성(放射性)이란 방사선을 방출하는 성질이다. 그러나 국어사전에도 방사성 물질은 '방사성 원소를 함유하는 물질을 통틀어 이르는 말'로, 방사능 물질은 '어떤 원소의 동위 원소들 중 방사능을 가지고 있는 원소'라고 정의되어 있어 대동소이하다. 「원자력안전법」에서는 "방사성물질"로 규정하고 있으며, 「원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법 (약칭: 방사능방재법)」에는 "핵물질", "방사능재난, 방사능방재 "라는 용어가 등장하고 있다.

테러방지법상 '테러'의 개념에는 원자력 관계법에 따라 핵물질과 방사성물질이 언급되어 있는데 이러한 핵물질과 방사성물질을 포함하는 개념으로 실무적으로는 방사능물질이라는 상위개념을 사용하고 있다(윤민우 외, 2016: 144). 테러방지법 제 2 조(정의) 제 1 호 마.는 "핵물질은「방사능 방재법」 제 2 조제 1 호의 핵물질을 말한다. 방사성물질은「원자력안전법」 제 2 조제 5 호의 방사성물질을 말한다."라고 규정하고 있다.

여기서 「방사능방재법」 제 2 조(정의)에 있는 "핵물질"이란 "우라늄 토륨 등 원자력을 발생할 수 있는 물질과 우라늄광, 토륨광, 그 밖의 핵연료 원료가 되는 물질 중 대통령령으로 정하는 것"을 의미하며 대통령령이 정하는 핵물질은 우라늄 233 및 그 화합물, 우라늄 235 및 그 화합물, 토륨 및 그 화합물, 플루토늄(플루토늄 238 의 농축도가 80 퍼센트 초과한 것을 제외한 플

루토늄을 말한다) 및 그 화합물 등을 말한다.

또한 「원자력안전법」에도 "핵물질"이 정의(제 2 조)되어 있는데, "핵물질"이란 핵연료물질 및 핵원료물질을 말한다. 여기서 "핵연료물질"이란 우라늄·토륨 등 원자력을 발생할 수 있는 물질로서 대통령령으로 정하는 것을 말하며, "핵원료물질"이란 우라늄광·토륨광과 그 밖의 핵연료물질의 원료가 되는 물질로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다. 원자력안전법에 규정되어 있는 "방사성물질"이란 핵연료물질·사용후핵연료·방사성동위원소 및 원자핵분열생성물(原子核分裂生成物)을 말한다.

원자력안전법은 핵물질 사용과 관련하여 핵연료물질을 사용 또는 소지하려는 자는 원자력안전위원회의 허가를 받아야 하고, 핵연료 물질 사용자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 허가를 받은 때에는 그 허가를 취소한다고 규정하고 있다. 또한, 원자로를 파괴하여 살상에 이르거나 공공의 안전을 문란하게 하면 사형·무기 또는 3 년 이상의 유기징역에 처하고, 방사성물질등과 원자로 및 관계시설, 핵연료주기시설, 방사선발생장치를 부당하게 조작해도 형사처벌할 수 있다.

한편, 재래식 폭발물에 방사능 물질을 결합하여 만들어 낸 폭탄을 더티밤(dirty-bomb)이라고 하는데, 이는 폭발력이 크지는 않지만 폭발할 때에 방사선이 유출되기 때문에 광범위하게 영향을 미칠 가능성이 높다. 또한 방사능이라는 상징성 때문에 더티밤이 테러수단으로 이용될 경우 공중에게 커다란 공포감을 일으킬 수 있다.

Ⅲ. 테러수단의 변화 양상에 대한 선행연구 고찰

3.1 제 4 차 산업혁명과 테러 수단의 변화

제 4 차 산업혁명이나 인공지능(AI)의 발달에 편승하여 최첨단 과학기술을 악용한 테러수단의 등장도 우려되고 있다. 제 4 차산업혁명(The Fourth Industrial Revolution)이란 통상 정보통신기술(ICT)을 바탕으로 실재와 가상을 통합하여 사물을 자동적 · 지능적으로 제어할 수 있는 시스템을 구축하는 산업상의 큰 변화, 또는 인공지능(AI), 사물인터넷(IoT), 빅데이터, 모바일 등 첨단 정보통신기술이 경제·사회 전반에 융합되어 혁신적인 변화가 나타나는 차세대 산업혁명 등으로 표현된다. AI(artificial intelligence)라는 용어 자체는 1956 년 미국 다트머스 회의(Dartmouth Conference)에서 처음 사용되었는데, 그 연구는 1940 년대 영국의 수학자 Alan Turing (‘1950 년 계산 기계와 지능’ 발표)이 시작하였다.

즉, 2016 년 스위스 Davos 포럼(세계 경제 포럼, WEF: World Economic Forum)에서 이 비영리재단을 설립한 Klaus Schwab 이 “기술혁명이 우리의 삶을 근본적으로 바꾸어놓고 있다”며 제 4 차산업혁명을 의제로 제시하자 이에 대한 논의가 세계적인 관심을 갖게 되었는데, 제 4 차 산업혁명은 인공 지능(AI), 사물 인터넷(IoT), 클라우드 컴퓨팅, 빅데이터, 모바일 등 지능정보기술이 기존 산업과 서비스에 융합되거나 3D 프린팅, 로봇공학, 생명공학, 나노기술 등 여러 분야의 신기술과 결합되어 실세계 모든 제품·서비스를 네트워크로 연결하고 사물을 지능화한 기술혁명인 셈이다. 제 4 차 산업혁명은 초연결(hyperconnectivity)과 초지능(superintelligence)을 특징으로 하기 때문에 기존 산업혁명에 비해 더 넓은 범위(scope)에 더 빠른 속도(velocity)로 크게 영향(impact)을 끼친다.

[표 3-1] 산업혁명의 분류 및 특징

산업혁명		특 징		관련 용어들
		자동화	연결성	
1차	1784년	기계생산 (mechanical production)	증기에너지 (steam power energy)	증기기관, 압연기술, 정련기술
2차	1870년	대량생산 (mass production)	전기에너지 (electric energy)	내연기관, 포드자동차
3차	1969년	전자제품 (electronics)	정보통신 (IT)	디지털시대, 무어의 법칙[29], 전자회로
4차	현재	인공지능 (Artificial Intelligence)	빅데이터 (Big Data)	바이오공학, 로봇공학, 자율주행자동차, 사물인터넷, 3D프린팅

출처 : 정웅석 외 6인, 2020: 20

데이터에 의해 만들어진 인공지능(AI)이 미래의 로봇을 움직이고 이러한 지능형 로봇을 제 4 차산업혁명의 핵심 엔진으로 간주하기도 한다. 즉, 로봇과 인공지능, 데이터를 제 4 차 산업혁명의 근간으로 꼽기도 한다(정상조, 2021: 17). 여기서 인공지능(AI)이라 함은 인간의 학습능력과 추론능력, 지각능력, 자연언어의 이해능력 등을 컴퓨터 프로그램으로 실현한 기술을 말하는데, 이는 빅데이터를 기반으로, 문제를 효율적으로 풀어내는 절차인 알고리즘을 의미한다. 즉 인공지능의 핵심어는 알고리즘과 빅데이터이며 지능형 로봇, 자율주행자동차, 드론 등의 분야가 인공지능을 상용화한 대표적인 사례이다(정웅석 외. 2020:31). 한편, 인공지능의 학습기반은 사람이 모든 프로그램을 수행하는 대신에 대강의 얼개만 잡아두고 기계가 데이터를 통해 프로그램을 완성하는 머신 러닝(machine learning)인데, 이 머신러닝은 사람의 신경세포(뉴런) 작동을 모방한 인공신경망(artificial neural net, ANN)에 의해 이루어진다. 이러한 인공신경망 중에서 다층구조 또는 심층 신경망에 의한 학습인 딥 러닝(Deep Learning)은 다량의 데이터로부터 높은 수준의 추상화 모델을 구축

29) 무어의 법칙(Moore's Law)은 인터넷 경제의 3원칙 가운데 하나로, 마이크로칩의 밀도(저장할 수 있는 데이터의 양)가 24개월마다 2배로 늘어난다는 법칙을 말한다.

하고자 하는 기법이다. 단층망에 의한 머신 러닝이 인간의 수작업으로 입력 피쳐(input feature, 특징)를 뽑는데 반해, 딥 러닝은 학습을 통해 자동으로 입력 피쳐를 추출한다(한국인공지능법학회, 2019: 9-18). 인공지능을 이용해 테러리스트가 사람을 공격하는 일이 벌어질 수 있다며 이러한 인공지능 악용 테러를 방지하기 위해 기술적인 능력 배양과 법률·제도적인 장치 마련 및 국제협력 등을 모색하고 대비해야 한다는 주장도(이만종, 2020: 121-124) 있으며 4 차 산업혁명 기술이 테러에 활용될 가능성에 대비하기 위해 이러한 기술의 발전 방향을 지속적으로 모니터링해야 한다는 주장(심세현 외, 2021) 등이 대두되었다.

본 논문에서는 새로운 공격수단으로서 자율비행드론과 자율주행차량 등 AI 악용테러를, 테러 지원수단으로서 SNS 등 이용 테러선전·선동과 테러자금 모금을 검토한다. 관련된 연구 중에는 '최근에 사이버 범죄와 사이버 테러 등이 일상 생활에 미치는 영향에 초점을 맞추고 있는 연구들이 많은데, 이제는 테러리스트의 ICT 사용에 대한 관심을 높여야 한다'는 견해(Maximiliano Emanuel Korstanje et al. 2018), 국내외 안보환경 변화에 따라 테러 양상과 테러 환경이 점차 다양해지고 있는 만큼 인공지능 기술의 발전과 인공지능의 이용 가능성, 테러, AI 관련 범죄도 대비해야 한다는 주장(Lee Man-jong, 2018) 등이 있다.

또한 최근의 국제테러는 사제폭발물(IED)의 사용 등 대부분 기존의 테러수단을 사용하고 있는 가운데 이러한 테러수단을 다른 운반수단(드론, 풍선, 동물) 등을 사용하는 경우와 트럭 등 살상이 가능한 다른 공격수단을 사용하는 경우 등이 있다. IED 는 Improvised Explosive Device 의 약자로 화약류이면서 동시에 사고대비물질, '급조폭발물'이라는 용어로 번역 하기도 하나 대테러관계기관에서는 의미 전달의 용이성을 고려하여 '사제폭발물'이라는 용어를 선호한다.

최근에도 폭발물 및 총기류에 의한 테러가 대부분을 차지하고는 있으나 코로나 사태로 다시 생화학테러 위험에 관심이 집중되고 있으며, 드론을 이용(폭발물 탑재)하거나, 3D 프린터를 이용한 총기 제작 또한 현실화되고 있다. 한편, 최근 테러단체나 테러리스트들은 테러를 선동하거나 추종세력을 포섭할

때 또는 무기밀매나 테러자금 모금 등을 할 때에는 보안성이나 익명성이 뛰어난 다크웹(Dark Web)이나 비트코인 등 암호화폐를 이용하기도 하며 기존의 SNS 는 물론 틱톡(TikTok)이나 밈(Meme) 등 청소년들한테 유행하는 동영상 앱을 통해 선전 선동을 자행하고 있는 실정이다. 다크 웹(Dark Web)은 인터넷을 사용하지만 접속은 위해서는 특정 프로그램을 사용해야 하는 웹을 가리키며 일반적인 방법으로는 집속자와 서버를 확인할 수 없기 때문에 사이버 상에서 범죄에 많이 쓰인다.

3.2 테러 공격수단 및 변화 양상

3.2.1 개 관

테러수단에 관한 연구논문으로 신종테러리즘을 뉴테러리즘과 같은 의미로 사용하면서 뉴테러리즘에 관한 국내외 인구현황을 주제로 언어네트워크방법론(semantic network analysis)을 활용하여 사이버테러리즘, 핵테러리즘, 생화학테러리즘, 다중이용시설테러리즘 등 네가지 테러리즘에 관한 연구 실태를 설명하고 국내 테러리즘에 관한 논문들이 테러방지법의 필요성[30]을 강조하고 있다는 등 연구현황을 검토(주승희, 2015: 567-589)한 경우는 있으나 각종 테러수단에 대한 대응실태 파악, 개선책 제시 또는 테러 수단 전체의 종합적 비교분석을 한 논문은 발견할 수 없었다. 즉, 지금까지 각각의 테러수단별로 연구한 논문은 다수 있으나, 테러수단을 망라하여 대테러정책의 우선순위 도출과 종합적인 개선 방향을 연구한 논문은 발견되지 않았다.

한편 뉴테러리즘은 1997 년 미국 국방부의 지원을 받고 있는 민간연구소 랜드(RAND, Research ANd Development. Corperation)가 발간한 '뉴 테러리즘에의 대응(Countering the New Terrorism)'(이안 레서 외)에서 유래되었는데, 실무적으로 뉴테러리즘은 테러의 목적과 대상이 무차별적인 경우에 사용되고 있어서, 테러의 수단과 방법에 주안점을 두고 사용하고 있는 신종테러

30) 이 논문은 테러방지법 제정(2016.3) 이전에 작성되었음

리즘이라는 용어를 뉴테러리즘과 같은 개념으로 사용하는 주승희의 설명은 현실과 괴리가 있다[31].

3.2.2 화생방 테러

전세계적으로 2018 년 이후 화생방 물질 등 대량살상무기에 의한 화생방 테러가 발생한 사례는 거의 없으나 2021 년 9 월 프랑스 북동부 콜마르市에서 20 대 청년이 우라늄이 포함된 사제 폭발물(IED) 4 개를 제조한 혐의로 긴급 체포되었으며, 2021 년 5 월 노르웨이에서도 ISIS 를 추종하는 시리아 출신 16 세 소년이 독극물을 이용하여 테러공격을 기도한 혐의로 기소된 적이 있는 것처럼 화생발물질은 계속해서 테러리스트의 관심을 받고 있다.

국내에서는 2012 년 9 월에 발생한 구미 불화수소 누출사고가 발생한 이후 화학테러와 화학사고 대비에 관심이 커졌는데, 화학시설에서 발생하는 테러와 사고에 대한 대응체계를 개선할 필요가 있다면서, 화학 테러나 사고 관련 신고 내용을 국가 재난관리정보시스템(NDMS, National Disaster Management System)의 DB 를 통해 스크리닝하고 NDMS 에서 사고상황 공유앱을 자동으로 구동하여 화학테러·사고 대응요원이 현장에 신속하게 출동함과 동시에 해당 물질정보와 피해 연향범위 예측정보를 공유하는 방안을 제안한 사례가 있다(이현승 외, 2019: 199-201).

환경부는 테러이용수단 가능물질 지정을 확대하고 화학물질 취급 시설 및 인원에 대한 체계적인 교육과 안전관리를 위한 예산과 인력을 확대하여 전담조직을 설치해야 한다는 방안을 제시한 연구와(김동영·이정임·강상준, 2013). 화학물질이 드론이나 3D 프린터 등의 새로운 기술에 접목되어 예측하기 어려운 무기로 재탄생할 수 있음을 경고한 연구(윤민우 외, 2021)도 화학물질 관래 개선방은으로 주목된다.

선행연구 중에는 생화학무기법을 개선할 필요가 있다면서 생물테러의 개념과 생물무기 그리고 우리나라의 생화학무기법의 주요 내용을 설명한 이 법

31) 백종순·홍성운(2029: 529)은 뉴테러리즘에 대한 정의를 전통적인 테러의 수법이나 양상 및 피해에서 많은 차이를 나타내는 최근 발생 테러들을 지칭하는 것으로 9.11테러를 대표적으로 꼽고 있다.

의 처벌조항에 관해 몇 가지 개선방안을 제시하기도 하였다.(윤영석, 2019: 25-45) 우선, 생화학무기법의 처벌조항은 모든 종류의 생물무기 및 생물작용제를 동일하게 취급할 뿐만 아니라, 개발이나 제조처럼 생물테러의 근간을 이루는 행위부터 보유·비축·이전·운송 등의 보조적 행위까지 모두 하나의 조문에 규정하고 있으며 법정형도 동일하게 규율하고 있다면서, 이는 생물 테러에 대하이 사법부에게 지나치게 많은 역할을 떠맡기는 것이어서 바람직하다고 보기 어렵다는 비판을 하고 있다. 또한. 생물테러는 예비·음모 단계도 처벌하여야 하며, 생물무기·생물작용제·독소 자체는 물론 이들을 만들이 낸 건물. 작업장이나 이에 이용된 실험 기구·장비도 현행 임의적 몰수 대신 필요적 몰수로 규정해야(반드시 몰수해야)한다고 주장한다. 또한 팬데믹 이후 비대면 접촉하에서도 상황 지휘가 가능하도록 새로운 체계를 구축해서 집단감염을 차단하고 지휘통제실의 기능이 유지되도록 해야 한다는 주장과 함께 국가중요시설이나 다중이용시설에서는 주기적으로 방호훈련과 대피훈련을 실시하는 방안을 제시하는 연구(김민호, 2021: 62-63)도 있다.

특히, 코로나 19 팬데믹 이후 신종코로나바이러스 SARS-CoV2 는 빠른 전파속도, 공기 중 전파, 긴 잠복기, 심각한 발병률과 사망률 및 RNA 바이러스의 지속적인 변이 가능성 등의 특징으로 생물테러 수단으로 사용될 가능성이 있다고 진단한 연구들도 있다(Lippi G, et al., 2020: 693; Lyon RF, 2021: 193-196; 장원종, 2021:232).

방사능테러와 관련해서는 인천공항의 한 국제택배회사에서만 운영하고 있는 방사성물질 검색을 9 개의 국제공항과 6 개의 국내공항 및 28 개항만에서 승객과 수하물에 대한 검색시스템을 구축해야 한다고 주장하였다. 또한, 인천·김포공항과 부산·인천항에서 대도시로 진입하는 고속도로 진입로에 방사성검출기를 설치 운영할 것을 주장하면서 방사능테러 주관기관과 고속도로에 대한 주무기관간에 업무협력이 필요하다고 언급하였다.(곽성우 외, 2009: 115-120) 또한 방사능테러에 좀 더 체계적인 대응을 위해서는 방사능테러에 대비하는 미국의 국토안보부의 임무·기능을 참조하고, 테러이용수단이 될 수 있는 구체적인 핵물질·방사능물질 지정이 필요하다는 주장(김은영 외, 2020: 255-257)도 있다.

3.2.3 드론(Drone) 이용 테러

「드론법」[32]상 “드론이란 조종자가 탑승하지 아니한 상태로 항행할 수 있는 비행체로서 동력을 일으키는 기계장치가 1 개 이상이고 지상에서 비행체의 항행을 통제할 수 있는 기기”를 말하며 이 법과 이 법 시행규칙에 의하면 드론의 종류는 ①「항공안전법」상 무인비행장치와 무인항공기 ② 외부에서 원격으로 조종할 수 있는 비행체 ③ 외부의 원격 조종 없이 사전에 지정된 경로로 자동 항행이 가능한 비행체 ④ 항행 중 발생하는 비행환경 변화 등을 인식·판단하여 자율적으로 비행속도 및 경로 등을 변경할 수 있는 비행체 등이다.

「항공안전법」에는 무인항공기를 “사람이 탑승하지 아니하고 원격조종 등의 방법으로 비행하는 항공기를 말한다”라고 명시하고 있고 이 법과 이 법 시행규칙은 항공기를 무게 기준으로 ① 협의의 항공기, ② 경량항공기(600kg 이하), ③ 초경량비행장치(150kg 이하)로 구분하고 있어 드론도 협의의 무인항공기[33], 무인경량항공기. 무인초경량비행장치로 나누어 볼 수 있는데 무인초경량비행장치를 ‘무인비행장치’라고 명명하고 있다. 항공안전법 시행규칙 제 5 조(초경량 비행장치의 기준)는 “무인비행장치”를 사람이 탑승하지 아니하는 것으로서 ① 무인동력비행장치(연료의 중량을 제외한 자체중량이 150 킬로그램 이하인 무인 비행기·헬리콥터·멀티콥터)와 ② 무인비행선(연료의 중량을 제외한 자체중량이 180 킬로그램 이하이고 길이가 20 미터 이하) 등 두 가지로 나누고 있다.

「항공안전법」에서는 항공기는 비행기와 헬리콥터를 포함하는 개념으로 사용하고 있고 드론에도 헬리콥터형이 있으므로 법령과 학술적인 검토를 종합할 때 드론을 우리말로 ‘무인비행물체’라고 하는 것보다는 ‘무인항공물체’라고 하는 것이 바람직하다고 생각한다.

---

32) 2020. 5. 1.부로 시행되고 있는 「드론 활용의 촉진 및 기반조성에 관한 법률」의 약칭으로 주무기관은 국토교통부(첨단항공과)이다.

33) 미국의 MQ-9(리퍼) 등 군사용 드론은 통상 2,000Kg이 초과하므로 무인항공기에 해당한다. 리퍼는 길이 11m, 너비 20m, 높이 3.8m의 크기로 900마력짜리 엔진을 장착하고 최고 시속 482km로 비행한다. 자체 중량은 2.2t, 연료는 최대 1.8t을, 무장은 최대 1.7t을 실을 수 있으며 28시간 동안 하늘에 머물며 작전을 수행할 수 있다.

이러한 드론은 대테러 차원에서 큰 관심을 끌고 있다. 2012 년 美 해군대학원에서 8 대의 드론으로 이지스함을 공격하는 가상의 모의 전투실험을 하였는데, 그 중 절반인 4 대가 성공하였으며 추가로 근접 방어무기체계, 전자전 공격체계, 레이더 기만체계 등을 구축해도 평균적으로 드론 1.12 대가 성공하였다고 확인되었다(Team Crane, 2012: 101).[34] 중동지역에서는 2017 년경부터 아이시스(ISIS)가 드론을 사용해 테러를 하고 있는데 2018 년 1 월에는 시리아에 있던 러시아군이 폭발물을 실은 드론으로 공격을 받았다. 2018 년 8 월 베네수엘라 정부 발표에 의하면 「마두로」 대통령 암살을 기도한 용의자로 6 명을 체포했는데 테러에 사용된 드론은 영상 촬영 등에 사용되지만 중량급 물건을 옮기는 것도 가능한 중국 DJI 사의 드론이었다. 또한, 2021 년 7 월 오만해상에서 이스라엘 유조선을 겨냥한 드론 폭탄공격으로 영국人 등 2 명이 사망한 사건이 발생했다. 한편, 2020 년 1 월 3 일 이라크 바그다드 국제공항에서 이란의 이슬람 혁명수비대 간부이며, 1988 년부터 후드스군의 사령관인 「가셈 솔레이마니」가 드론 MQ-9 즉, 리퍼(Reaper)의 공중공격을 받아 살해된 적도 있다. 이와 관련하여 드론이 인공지능(AI), 사이버 기술, 사이버 기술과 같이 빠르게 발전하는 다른 기술과 함께 테러리즘, 대테러(CT) 및 저강도 전쟁에서 매우 중요하다는 견해들이 있다(David Martin Jones et al. 2019: Chapter 34: Future war: AI, drones, terrorism and counterterrorism, Paul Schulte).

최근에는 이처럼 첨단기술이 모여서 만들어진 혁신기술의 결정체인 드론이 대테러 차원에서 관심이 집중되고 있는 가운데, 특히 드론들 간에 네트워크를 형성하여 서로 정보를 공유하고 통합하여 다수의 드론을 운영하는 '군집드론'은 각국이 戰力化하고 있다. 이 기술이 테러단체에 흘러 들어가게 되면 테러의 수단으로 악용될 가능성이 높다면서, 안전장치를 마련해야 한다고 제안한다(김현호 외, 2020: 414-419). 이 연구는 군집드론 방어에 대한 민·관·군 합동대응체계를 구체화해야 하고 중장기적으로 안티드론 방어체계를 구축하기 위해 과감한 투자를 해야하며, 단기적으로 군과 경찰의 지역 단위나 국가중요시설에 대한 드론 공격의 방호체계를 보완해야 한다고 주장한다. 또한 드론테러 대응을 위해 테러방지법 제 2 조 항공기에 대한 테러를 항공기 외에 초경량비

34) CIWS + EW: RC Jammer + Ship Based Radar Decoy → Number of UAV hits : 1.12 (Table 41: Summary of Cost Benefit Analysis for Combination of Alternatives)

행장치를 포함해야 한다고 주장한다(제성호, 2019: 211-237). 그런데 이렇게 되면 드론을 보호하기 위한 규정이 될 뿐 드론에 '의한' 테러를 대비하는 의미는 아니다. 다만, 현행 테러방지법은 '항공법 상의 항공기'라고 표현하고 있어 경량항공기를 제외하고 있다는 비판적 해석이 가능하므로 '항공안전법상의 항공기 및 경량항공기'라고 개정하는 것은 검토할 만하다고 판단한다.

아울러 드론을 이용한 테러나 초고층 공격 등 사회재난을 방지하기 위해서는 "재난안전법과 초고층재난관리법에 드론사고 대비를 위한 시설 장비 구축과 관련한 근거조항을 마련해야 한다"고 주장한다(오한길, 2019: 49-66). 드론 위협에 대해서는 드론의 출현을 감지하는 "탐지"단계, 드론의 고유정보를 확인하는 "식별"단계, 드론의 위협을 방어하는 "대응"단계, 끝으로 추락·파괴·포획된 드론의 정보를 분석하는 "분석"단계로 구분하기도 한다(이동규, 2021:69-107) 탐지는 그 방법에 따라 거리가 달라지는데 육안은 200m, 청각은 300m, 적외선 탐지는 350m, 광학장비는 2.5km, X-band 레이더는 3km, 이종 복합센서는 5km 내외이다(Farlik, J. et.al. 2019: 24, 배경민·박성욱. 2021: 61)

드론 위협에 대한 대응과 관련하여 종전에 대테러 차원에서 전파를 차단할 수 있는 경우는 '대통령 등의 경호에 관한 법률'이 유일하였다.[35] 과거 과기정통부는 전파법의 입법취지가 '전파의 효율적이고 안전한 이용과 관리에 관한 사항을 정하여 전파이용과 전파에 관한 기술의 개발을 촉진함을 목적으로' 하기 때문에 전파 차단을 위한 전파법 개정이 곤란하다는 입장이었으나 대테러 관계기관들이 테러대책실무위원회 등에서 테러 차단 차원에서 드론규제의 필요성을 지속적으로 제기함에 따라 전파법이 개정되었으며 이에 따라 재밍을 통한 드론 차단이 가능하게 되었다.

지금까지의 드론은 사람의 육안이나 드론카메라를 이용해서 조종하는 RC(Radio Control) 형태로 비행하거나 GPS 즉 웨이포인트(waypoint) 기능을 탑재하여 지정된 지점들을 '자동비행'하는 형태였지만 앞으로는 인공지능(AI) 기술을 이용한 '자율비행 드론'이 개발·증가될 것이다. 즉 자율비행과 안전성을 확보하기 위한 SW 개발, 딥러닝을 통한 드론 영상분석시스템, 드론의

35) 그동안 청와대는 "경호목적상 최소한으로 이뤄지는 전파차단이 허용된다"는 2008년 법제처의 법령해석을 근거로 재밍방식 전파차단장치를 사용해 왔었다.

비행경로, 추락원인 등의 자동분석, 드론을 이용한 매핑 및 데이터 처리시스템 개발을 통해 자율비행으로 전환될 것이다.

또한, 최근에 관심을 받고 있는 도심항공교통(Urban Air Mobility: UAM)의 교통수단으로 부각되고 있는 eVTOL(electric Vertical Take-off Landing: 전기 추진 수직 이착륙기)'이 새로운 테러수단으로 악용될 지에 대한 심층 검토가 필요하다. 드론과 마찬가지로 수직으로 이착륙할 수 있는 eVTOL은 테러 수단으로 주목을 받고 있는 드론에 비해 무거운 중량의 폭발물이나 총기류를 탑재할 수 있는 데다 테러 타깃에 대한 정확한 조준을 할 수 있어 더욱 위험할 수 있다.

[표 3-2] 전기추진 이착륙기(eVTOL) 유형별 특징

구 분	멀티콥터 (Multicopter)	리프트 앤드 크루즈 (Lift and Cruise)	백터드 스러스트 (Vectered Thrust)
형 태	대형 드론	경비행기 + 헬리콥터	경비행기 + 헬리콥터
최대 운항거리	50km	100km	250km
최고 속도	100km/h	200km/h	300km/h
대표 모델	볼로콥터의 '볼로시티'이항의 'EH216'	에어버스의 '시티에어버스 넥스트젠'	릴리움의 '제트' 오버에어의 '버터플라이'

출처 : 수직비행협회 그림 자료를 표로 정리

3.2.4 자율주행차량 이용 테러

차량 돌진테러는 2010년 알 카에다가 영어 웹진 인스파이어(Inspire 가을호)에서 '워싱턴에서 트럭에 잔디 깎는 기계를 장착하고 점심시간에 보도로 돌진하라' 고 선동한 이후 2016년 7월 프랑스 니스테러, 2017년 3월 영국 웨스트민스터다리 테러 등으로 현실화 되어 철저한 대비가 필요하며, 우리나라도 평창동계올림픽(2018.2)을 앞두고 2017년 대테러 관계기관 합동으로 전국 주요 도로와 건물 주변을 차량돌진테러에 대비하여 일제 점검하고 개선책

올 마련한 바 있는데, 이와 관련하여 차량돌진 공격테러에서는 이미 차량과 운전자는 무기와 전투원이라면서 이와 같은 인식의 전환과 함께 차량돌진공격 등의 차량테러에 대응하기 위한 국내의 안전시설요건을 강화하고 법제화하며, 표준화하는 노력이 필요하다고 주장한다.(윤민우 외, 2018: 10-29) 이와 관련

또한, 프랑스 니스테러와 같은 차량돌진테러가 향후에는 자율주행 차량을 이용한 테러로 악화될 수 있다. 우리나라는 자율주행자동차(Autonomous Vehicle: AV)의 상용화를 촉진하고 지원하기 위하여 국토교통부(첨단자동차기술과)를 주무기관으로, 2019 년 4 월 「자율주행자동차 상용화 촉진 및 지원에 관한 법률(약칭: 자율주행자동차법)」이 제정되어 1 년 후부터 시행 중인데, 이 법에서 "자율주행자동차란 운전자 또는 승객의 조작 없이 자동차 스스로 운행이 가능한 자동차"를 말한다.

미국의 NHTSA(미국 도로교통안전국)[36]는 자율주행 단계를 자동차기술협회 SAE(Society of Automotive Engineers)의 기준을 그대로 인용하여 'Level 0'부터 'Level 5'까지 구분하고 있다([그림 3-1] 참조).

자동화 수준을 운전의 주체와 그 주체가 어느 시기에 어떤 역할을 수행하는지(WHO DOES WHAT, WHEN)에 따라 '레벨 0 No Automation'은 사람(human driver)이 모든 운전을 하고 '레벨 1 Driver Assistance'는 차량의 운전자 지원 시스템(advanced driver assistance system, ADAS)이 때때로 스티어링 또는 제동/가속 중 하나를 보조할 수 있지만, 동시에 두가지를 다 보조할 수는 없는 단계이다.

'레벨 2 Partial Automation'은 ADAS 가 실제로 일부 상황에서 스티어링과 제동/가속 기능을 동시에 제어할 수 있고 사람은 항상 주의를 기울여(monitor the driving environment, 주행 환경 모니터링) 나머지 운전을 해야 하는 단계이다.

'레벨 3 Conditional Automation'은 차량의 자동 운전 시스템(automated driving system, ADS)이 일부 상황에서 스스로 운전 과제의 모든 측면을 수

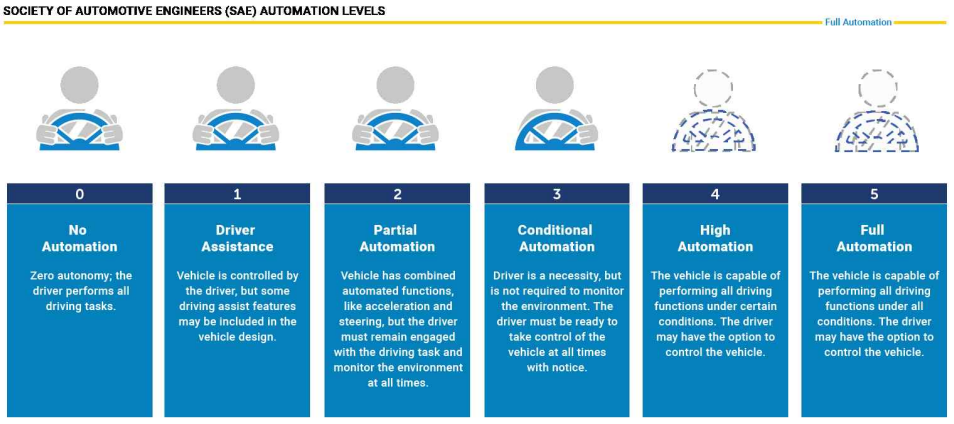
36) https://www.nhtsa.gov/technology-innovation/automated-vehicles-safety (2022년 2월 검색)

행할 수 있으며 사람은 ADS가 요청하면 언제든지 제어권을 되찾을 준비가 되어 있어야 한다. 다른 대부분의 상황에서는 인간 운전자가 운전 과제를 수행하는 단계이다. 이 단계부터 주행 환경을 시스템이 담당하기 때문에 자율주행차라고 부른다.(지능법학회, 2019: 280)

'레벨 4 High Automation'은 ADS가 스스로 '어떠한' 상황에서 모든 주행 과제를 수행하고 그런 상황에서는 사람이 주의를 기울일 필요가 없는 단계이다.

'레벨 5 Full Automation'은 ADS가 모든 상황에서 모든 주행을 수행할 수 있고 사람은 단지 승객일 뿐이며, 운전에 관여할 필요가 없는 단계이다.

[그림 3-1] 미국 자동차기술협회 발표 자율주행단계



출처 : 미국 도로교통안전국(NHTSA) 홈페이지

그리고 NHTSA는 자율주행의 안전에 관한 시기를 다섯 단계로 구분하여 네 번째인 2016년에서 2025까지는 부분적으로 자동화된 안전 기능, 차선 유지 보조 장치, 어댑티브 크루즈 컨트롤, 교통체증 지원 등이 가능하고 다섯 번째 시기인 2025년 이후에는 완전 자동화된 안전 기능이 가능한 것으로 판단하고 있다.

자율주행의 시스템은 인식(주변 환경)과 판단(위험요소) 및 제어(주행)의 3단계 과정을 인공지능이 알고리즘에 따라 차량을 운행하는 시스템으로, 이를 세분하면 환경인식, 위치인식 및 맵핑, 판단, 제어, HCI[37] 등 다섯 개의

37) HCI(Human Coputer Interaction)는 사람과 컴퓨터 간의 상호작용을 지원하는 작동시스

주요 요소와 ADAS, V2X, 정밀지도, HMI[38] 등 네 개의 핵심기술이 자율주행에 필요하다.(차종진 외, 2018: 111-112) 대표적인 센서로는 비디오카메라, 전파를 조사(照射)하여 되돌아오는 반사파로 대상물의 거리 방향, 크기 등을 파악하는 밀리파 레이더, 빛을 발사하여 대상물을 파악하는 레이더 레인지 파인더(라이더, laser imaging detection and ranging), GPS 등이 있다.

한편, 자율주행자동차(AV)에 의한 사망사고가 2016 년 5 월 처음으로 발생하였는데, 테슬라의 '모델 S'라는 전기자동차가 '오토파일럿'이라는 자율주행 기능에 의해 고속도로를 달리다가 대형 트레일러를 들이받아 운전자가 사망하였다. 모델 S 에는 자율주행에 필요한 데표적인 센서 중 상기 라이더(LIDAR)가 엄청난 고액이라서 부품으로 탑재되지 않았다. 이 사망사고에 대해서는 통계확률형 AI 가 팻테일 리스크(fat tail risk)라는 이론(정규분포)과 현실(팻테일)의 미묘하지만 중대한 차이 즉 근본적인 문제를 안고 있다는 데에서 설명을 찾기도 한다(Kobayashi, 2017; 한진아 역, 2018).

AV 에 의한 테러 위험성과 관련해서는 2018 년 1 월 중국 최대 검색엔진 업체이자 자율주행차량 플랫폼 개발기업인 바이두 관계자가 인공지능(Al)을 이용한 자율자동차의 무기화에 대한 우려를 제기한 바 있는데,「루치」바이두 부회장 겸 최고운영자(COO)는 미국과 중국 등에서 개발되고 있는 자율 주행 차량의 가장 큰 문제는 보안에 대한 우려가 될 것이라고 하면서[39] 자율 주행 차량이 나올 경우, 보다 손쉬운 테러 무기로 사용될 수 있다는 경고음을 발표한 것이다. Tesla 가 개발한 자율주행 차량은 테러리스트가 군중을 돌진하거나 폭발물을 실은 중요한 시설이나 공공 장소 근처에서 폭발하는 데 사용할 수 있으며. 핀란드 보안업체 F-시큐어(F-Secure)는 ISIS 가 자살폭탄 테러에 자율주행차 사용을 고려하고 있다는 "구체적인 증거"를 갖고 있다[40]는 주장도

템의 설계기술과 그러한 학문을 말한다.

38) ADAS(Advanced Driver Assistance System)는 교통사고를 미연에 방지하기 위한 능동적인 안전시스템을, V2X(Vehicle to Everything)은 IoT 통신을 통해 전방의 교통상황, 다른 차량의 진행방향 등의 정보를 제공하는 것을, HMI(Human Machine Interface)는 사람과 컴퓨터 간의 소통을 위한 아날로그-디지털 전환의 매개체(인터페이스)를 말한다.

39) 2018. 1. 14 미국 라스베이거스에서 열린 세계 최대 가전쇼 '국제전자제품박람회(CES) 2018'에서 "스스로 움직이는 능력을 지닌 물체가 있다면, 이는 무기로 정의할 수 밖에 없다"라고 주장하는 등 자율주행차량의 테러수단화를 언급하면서 각국은 차량의 안전성 확보를 위해 노력하여야 한다고 발표

있으며자율 주행 차량을 테러 무기로 사용할 가능성에 대한 호주 연방 경찰의 우려에 대한 기사도 있다(Brig Narender Kumar, 2020).

최근에는 인공지능(AI)의 방식으로는 끊임없이 변화하는 환경에서 복잡한 작업을 수행하기에 충분하지 않다며 이러한 문제를 해결할 수 있는 방법으로 CI(Cooperative Intelligence) 즉 협동적 지능을 달성해야 한다는 주장이 있다. 이 주장은 CI는 세 가지 핵심 문제인 협동적 지각, 협동적 의사결정, 협동학습을 포함 하며 자율주행을 위한 협동지능 시스템을 제안한다(Jun Liu, Yang Xiao & Jiawei Wu, 2020).

3.2.5 킬러 로봇 등 이용 테러

AI를 이용한 지능형 로봇 중에서 테러 수단으로 악용할 경우 가장 심각한 피해를 야기할 수 있는 킬러 로봇에 대해서는 2017년 11월 유엔 컨퍼런스에서 손바닥보다 작은 드론 형태의 '슬로터봇'(slaughterbots, 학살로봇)이 공개되었는데[41] 이 킬러 로봇은 대형 수송기에서 무수히 쏟아져 내려 사람보다 100배 빠르게 움직여 정확하게 수많은 사람들을 대량 살상할 수 있음을 보여준 것이다.

킬러 로봇이란 적을 살상하는 역할을 담당하는 AI 로봇을 뜻하는데 치명적 자율무기체계(LAWS: lethal autonomous weapons system[42]) 즉, '사람이 조종하지 않은 상태에서 로봇이 스스로 공격할 수 있는 완전한 자율무기(FAW: fully autonomous weapons)'를 말한다. 이 킬러 로봇은 민간인을 죽인 군인을 처벌하도록 되어 있는 등 전쟁에서의 인도적 대우에 관한 기준을 정립한 제네바협약(Geneva Conventions)[43]의 적용이 곤란할 뿐만 아니라 킬

40) The Finnish security firm F-Secure, has "concrete evidence" that ISIS is considering the use of self-driving cars for suicide bombers.

41) 2017.11.13 제네바에서 개최된 특정재래식무기금지협약(CCW) 유엔컨퍼런스에서 100여개국 대표자들이 참석한 가운데 '킬러 로봇 금지캠페인'(Campain to Stop Killer Robots)이라는 단체가 킬러 로봇 개발을 금지해 달라고 촉구하기 위해 이 영상을 공개하였다.

42) 이 LAWS에 대한 국제사회에서 합의된 개념은 없으나 미 국방부 지침(Directive, 2012)은 '인간이 개입하지 않고 스스로 자율적으로 판단하여 목표를 선정하고 공격할 수 있는 무기체계'라고 정의한다.

43) 1864년 이후 80년 이상의 시차를 두고 만들어진 4개의 개별 협약과, 최종 협약(제4 협약:

러 로봇도 컴퓨터의 일종이기 때문에 해킹과 컴퓨터 바이러스에 취약하다는 점 등이 문제점으로 대두되고 있다. 테러단체가 이러한 약점을 파고들어 테러에 악용할 가능성도 충분히 있는 것이다(이찬규 외 13, 2020: 67-68). 우리나라는 산업통상자원부(기계로봇과)를 주무기관으로 하여 2008년 3월「지능형 로봇 개발 및 보급 촉진법(약칭: 지능형로봇법)」이 제정되어 시행중인데, 이 법에 의하면 "지능형 로봇이란 외부환경을 스스로 인식하고 상황을 판단하여 자율적으로 동작하는 기계장치(기계장치의 작동에 필요한 소프트웨어 포함)"를 말한다. 2018년 8월 UN에서도 자율살상무기에 관한 전문가그룹(GGE) 회의가 개최되어 'LAWS 분야 신기술의 인격화 금지' 등 10가지 지도원칙을 채택한 바 있다(한국인공지능법학회, 2019: 308).

이상에서 살펴본 테러의 공격수단에 대한 여러 가지 대테러정책의 분류 및 예시를 정리해 보면 다음 [표 3-3]과 같다.

[표 3-3] 테러공격수단에 관한 세부정책의 분류 및 예시

구분	주요 수단별 정책의 분류	각 세부정책의 주요 예시
공격수단 대응정책	폭발물·총기류 규제정책	군수용·산업용 폭발물 또는 IED, 군·경찰용 총기류, 사제총기류, 3D프린터 이용 총기제작 등 규제
	대량살상무기(화생방물질) 규제정책	사고대비물질, 고위험병원체, 방사능물질 및 생화학무기 등을 이용한 테러 규제
	비전통적 무기(차량 돌진/드론·우편물 등 이용) 등 규제정책	차량돌진테러, 드론·우편물 등을 이용한 폭발물, 총기류, 생화학 테러
	인공지능(AI) 기술 이용 공격 대비 규제정책	자율주행차량, 자율비행드론, 딥페이크, 킬러로봇 등 이용 테러 규제

전시에서의 민간인의 보호에 관한 협약, 1949년) 탄생 이후 추가된 3개의 의정서로 이루어져 있다.

3.3 테러 선전·선동 지원수단 및 변화 양상

20 세기 중반 이집트 교육공무원으로서 미국에서 유학생활을 한 「사이드 쿠틉」(Sayyid Qutb)은 반미 감정을 가지고 귀국하여 1952 년 무슬림형제단에 가입하였으며, 내란음모 혐의로 투옥 중에 저술한 '진리를 향한 이정표'를 통해 폭력과 무장, 즉 지하드(Jihad, 聖戰)를 옹호하였다. 이 책은 알카에다를 창시한 「오사마 빈 라덴」 등 이슬람극단주의와 수많은 무자헤딘(mujahedin, 이슬람 戰士)에 큰 영향을 준 것이다. 서방세계에서 보면 지하드는 테러인 경우가 많고, 이 경우 무자헤딘은 테러리스트에 해당한다. 알 카에다의 인터넷 테러리스트로 알려진 「알 올라키」[44]도 영어와 아랍어에 능통하여 반서방 극단주의를 전파하며 "미국인을 죽이는 문제를 놓고 상의하지 말라. 악마와 싸울 때 상의나 기도는 필요 없다."는 등 테러를 선전 선동하였는데, 이후 ISIS 대원으로 참가한 상당수가 이 예멘 알카에다의 지하드 이론가였던 「알 올라키」의 선전물을 접한 후 FTF 가 되기로 결심하였다고 한다. 이처럼 테러를 자행하도록 선동하는 영상 · 잡지 등 각종 선전물이 특히, 영어로 제작 · 배포되면서 세계 각국 사람들의 테러단체 추종 및 급진화를 불러왔는데, 테러 선전 지원수단은 테러 공격수단 못지않게 테러 발생의 매우 중요한 요인으로 간주되고 있다.

3.3.1 SNS 등을 이용하는 테러 선전·선동

매체는 테러단체의 대의명분을 퍼뜨리는데 이용되며 특히, 인터넷은 테러리스트들에게 값싸고 쉬운 의사소통의 수단으로 이용된다는 점에서 "테러리스트의 시녀(Handmaiden to Terrorist)"라고도 불리운다.(Audrey Casserleigh & David Merrick, 2013: 207-220).

특히, ISIS 등 테러조직들은 텔레그램 등 익명성과 보안성이 높은 SNS를 프로파간다의 수단으로 이용하여 테러를 선전 선동하고 있는데, 그동안 ISIS나

44) 예멘의 軍 소식통은 2011년 9월 예멘계 미국인 「알 올라키」가 예멘에서 미군 무인항공기의 공습을 받아 사망했다고 발표했다.

알 카에다 등 테러조직들이 테러의 선전·선동에 주로 사용해 온 텔레그램은 테러자금 모금에도 악용되고 있다. 즉, ISIS 테러리스트들이 텔레그램에 비트코인 등 암호화폐 주소를 올리고 팔로워들을 상대로 기부운동을 벌이고 있는 것이다[45]. 2019.10.26 ISIS의 수괴「아부 바크르 알 바그다디」가 미국의 제거작전에 의해 사망한 뒤 ISIS는 이 '텔레그램'을 통해 공개한 성명에서 "새 지도자를 추대하고 새 대변인을 임명했다. 미국은 기뻐하지 말라"고 위협한 바 있다.

이러한 SNS를 통한 테러의 선동·선전을 차단하기 위해 테러방지법은 "관계 기관의 장은 테러를 선동·선전하는 글 또는 그림, 상징적 표현물, 테러에 이용될 수 있는 폭발물 등 위험물 제조법 등이 인터넷이나 방송·신문, 게시판 등을 통해 유포될 경우 해당 기관의 장에게 긴급 삭제 또는 중단, 감독 등의 협조를 요청할 수 있다."고 규정하고 있다(테러방지법 제12조 제1항). 원래 SNS 등 인터넷을 통한 범죄행위 차단을 위해 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(약칭 정보통신망법)」이 있으나 이 법의 규정에는 주로 음란한 내용이나 사람을 비방하는 정보의 유통을 금지하고자 하는 취지이며 테러방지법 제정 이전에는 테러를 선전 선동하는 웹진이나 SNS를 규제할 수 있는 명시적인 근거로 활용하기에는 실무적인 한계가 있어 테러방지법에 방송통신위원회나 방송심의위원회에 테러방지를 위한 긴급삭제를 요청할 수 있는 근거를 규정한 것이다.

최근에는 다크웹, 디스코드 등으로 장소만 바꾸며 테러공격을 지시하고 있다. 우선, 다크웹과 관련하여 웹 즉 인터넷의 영역은 통상 사용자들이 접하는 구글, 빙, 네이버 등 검색엔진에 의해 색인(Indexing)된 콘텐츠들로 구성된 '서피스 웹(Surface Web, 표면웹)'과 웹페이지를 찾아다니는 웹 크롤러에 의해 걸리지 않아 통상의 검색으로는 접근이 어려운 '딥 웹(Deep Web)'으로 구분되는데 '토르(TOR)'[46]와 같은 다크 웹은 이 넓은 의미의 딥 웹에 포함되면서도 특수한 웹브라우저를 사용해야만 접근할 수 있어서 철저한 익명성을 특징으로 하기 때문에 테러단체들이 소속 테러리스트에게 테러를 지시하거나

45) 러시아 출신「드로프」형제가 푸틴 정권의 검열을 피해 2013. 8 독일에서 '검열을 받지 않을 자유'를 목적으로 만든 SNS로 전세계 2억~3억명이 가입하였으며 우리나라 회원도 2백만명에 달한다.

46) 토르는 양파처럼 암호화된 웹 트래픽의 다양한 계층에 컴퓨터의 IP주소를 숨기는 특성을 가지고 있으며 'The Onion Router'에서 따온 TOR(발음은 '토어'에 가깝다)라고 불린다

일반인들을 대상으로 테러를 선전·선동할 때 사용된다.

한편, 다크웹을 악용하는 테러의 선동 등에 대응하기 위해서는 인터넷 규제기관의 확충을 통한 전담부서 운영이 필요하고, 시스템에 접속하도록 설계된 멜웨어이나 해킹툴인 네트워크 수사 기법인 NIT(network Investigation Technique)를 활용해야 하며, 다크웹에 특화된 수많은 사이트를 색인하고 시각화하여 개인을 식별할 수 있는 MEMEX(memory 와 index 의 합성어) 프로그램을 이용할 것을 주장하는 견해도 있다(박웅신, 2019: 216-218).

또한 테러범들은 미국에 본사를 두고 있는 채팅 메신저 프로그램인 디스코드를 이용하기도 한다. 이 디스코드는 미국 샌프란시스코에 본사를 둔 채팅 메신저 프로그램으로, 모바일 게임 플랫폼 개발자였던 제이슨 시트론이 2015 년 5 월 출시했다. 기존의 '스카이프', '팀스피크' 등의 프로그램과 마찬가지로 실시간 음성 채팅 기능을 제공해 게임 중에 상대 게이머들과 즉각적인 소통이 가능하며, 음질과 속도가 기존의 프로그램들보다 뛰어나다는 점이 강점이다. 디스코드는 e 스포츠(eSports)와 LAN 토너먼트 게이머를 중심으로 알려지며 차세대 메신저로 각광받고 있다. 우리나라에서는 2020 년 4 월에는 텔레그램 n 번방·박사방 사건을 수사하던 경찰이 디스코드를 통해 아동·청소년 성착취물을 유포한 중고생 등 남성 10 명을 검거한 바 있다. 디스코드는 운영자가 채팅방 개념의 서버를 만들어서 채팅을 원하는 사람에게 코드를 배포하면 그 원하는 사람이 코드를 입력하여 채팅[47]에 참여할 수 있는데 실명과 실제 연락처를 기입하지 않아도 가입할 수 있어서 익명성이 보장되기 때문에 테러의 선동에 악용되기도 한다.이러한 사이버상의 테러선전물 게시자의 신원확인 강화를 위해서는 유럽평의회의 '사이버범죄협약'(Convention on Cybercrime)'이나 미국의 '전자통신에 대한 사생활보호법(Electronic Communication Privacy Act)'과 같이 긴급하게 데이터를 보존시키는 제도를 도입하여야 한다는 주장도 있다(조병선, 2020: 30-33).

게다가 최근들어 테러단체들이 관심을 보이고 있는 메타버스(metaverse)는 사이버 공간에서 개인을 대신하는 아바타를 이용하여 실제현실과 유사하게 생활을 영위할 수 있는 가상세계를 의미하는데 핵심기술은 VR(virtual reality,

47) 디스코드는 음성과 텍스트 채팅뿐만 아니라 화상 통화와 파일 공유의 기능도 제공하고 한 서버 안에서도 사용목적에 따라 각각의 채팅방인 '채널' 개설도 가능하다.

가상현실)과 AR(augmented reality, 증강현실) 및 MR(mixed reality, 혼합현실)을 아우르는 가상융합기술(XR, eXtended Reality 확장현실)이다. 메타버스는 '가상', '초월' 등을 뜻하는 영어 단어 '메타'(Meta)와 우주를 뜻하는 '유니버스'(Universe)의 합성어로, 1992년 미국 SF작가 「닐 스티븐슨(Neal Stephenson)」이 소설 《스노 크래시(Snow Crash)》에 언급하면서 처음 등장한 개념인데 이 소설에서 메타버스는 아바타를 통해서만 들어갈 수 있는 가상의 세계를 가리킨다. 이 메타버스는 데이터·네트워크·인공지능(D·N·A, Data· Network·AI) 기술과 융합하며 또한 반도체·사물인터넷·5G·클라우드·콘텐츠·모빌리티 등 4차 산업혁명 요소 기술과도 상호작용하고, 물리적 제약이 없는 가상공간을 활용하여 현실에서 교류하기 어려운 全세계의 다양한 사람들과 커뮤니티를 형성할 수 있으며, 기업을 설립하여 제품 판매 또는 비대면 의료서비스·사이버공연 등을 통한 수익 창출 등 일상생활이 가상공간으로 확장된 개념이다.

이와 관련하여 美 네브래스카州 대테러연구소(NCITE)[48]는 2022년 1월 테러단체들이 메타버스를 테러수단으로 활용할 수 있다고 발표하였는데, 이슬람 및 극우 테러 단체들이 SNS 선동 등 온라인 테러활동에 집중하면서 새로운 인터넷 플랫폼으로 부상하고 있는 메타버스로 활동영역을 확대할 수 있다고 경고한 것이다. 이 대테러연구소는 테러단체들이 메타버스를 통한 조직원 포섭·테러훈련 수단 악용 가능성 등 위협요소를 '추종자 확보'(Recruitment), '조정'(Coordination) 및 '새로운 대상'(New targets)으로 나누어 다음과 같이 진단하고 있다.

먼저, 'ISIS·알카에다' 등 국제테러단체와 '오스 키퍼스'와 같은 극우조직들은 가까운 장래에 온라인 테러를 전담하는 사이버 지부를 신설하여 메타버스內에 테러 콘텐츠를 시청·체험할 수 있는 장치들을 구축하고 일반인도 극단주의에 쉽게 접근할 수 있는 온라인 환경을 조성하고 별도의 조작 없이도 빅데이터를 통해 사용자들에게 극단주의를 자동으로 설명하는 AI 아바타를 운용하는 등 상시 포섭활동을 실시할 것이다. 예를 들면, 극단주의자인 '오스

48) 네브래스카州 오마하에 있는 국립 대테러 혁신·기술·교육센터(National Counterterrorism Innovation, Technology, and Education Center) 연구원들은 'The metaverse offers a future full of potential – for terrorists and extremists, too'를 발표(2022.1.7.)하였다.

키퍼스(Oath keepers, 맹세를 지키는 사람들)'의 설립자 「스튜어트 로즈」가 자신의 반정부 이데올로기에 대한 기사를 읽거나 추종자들에게 말하는 비디오를 내보낼 수도 있다.

또한, 3D 그래픽기술을 통해 쇼핑센터와 여객 터미널 등 테러대상 시설을 메타버스 공간에서 정밀하게 구현하여 테러모의와 사전훈련에 활용하고 실제 지형과 지물을 그대로 재현한 가상공간에서 침입경로·폭탄설치 지점 등 테러계획 구상 및 반복 학습하여 테러 성공확률을 높일 것이다.

이어서, 메타버스內 경제시스템이 가상자산 기반인 점을 악용하여 가상세계 수익을 현금화하여 테러자금 등으로 사용하고, 주요국 정부기관과 기업들이 메타버스로 진출을 계획하고 있는 점을 감안하여 가상세계에 개설한 거점을 겨냥한 사이버 테러도 자행할 것이다.

3.3.2 온라인 및 오프라인 간행물 이용 선전·선동

알카에다는 일찍이 2001년 설립된 공식 미디어 조직 '아-사하브' (as-Sahab)[49]를 통해 당시 「빈 라덴」과 「알 자와히리」 등 핵심 지도층의 설교와 지하드 선동영상 등을 제작하여 배포하였으며 아라비아반도 알 카에다(Al-Qaeda in the Arabian Peninsula: AQAP)의 미디어 조직 '알 말라헴'은 '인스파이어'(영문 웹진)를 발간하여 서방권의 자생테러를 선동해 왔다.

테러 조직들의 웹사이트를 추적하는 미국의 사이트 인텔리전스그룹(SITE)에 따르면, 알 카에다는 2010 년 7 월 알카에다의 웹사이트에 '인스파이어'(Inspire)라는 인터넷 잡지 창간호를 게재하였다. 미국 등 서방국가 출신의 테러리스트를 모집하기 위한 의도로 발간되었으며 당시 알카에다의 핵심 인물 중 한 명인 아부 바시르의 인터뷰, '엄마의 부엌에서 폭탄 만드는 법' 등의 기사를 실었다. '인스파이어' 2 호(2010.10)에 'SUV 에 칼을 용접해 붙이고 군중 속으로 돌진하라'라는 선동은 2016 년 7 월 14 일 프랑스 남부 해변도시 니스에서 발생한 소위 니스테러[50]에 영향을 준것으로 평가되었다.

---

49) 2021년 11월 알카에다 수장「알 자와히리」는 as-Sahab를 통해 'UN의 실체에 대한 조언'이라는 제하로 UN은 샤리아 율법과는 거리가 멀고, 국제협력보다는 오히려 이슬람 억압을 정당화하는 도구로 악용되는 조직이라고 주장하였다.

한편, ISIS는 한때 ‘국가’를 표방하며 언어 · 기능별로 특화된 미디어 조직을 운영하였으나 2019년 3월 시리아에서 근거지를 상실한 데 이어 주요 간부들이 제거되며 역량이 약화되어 있으나 2014년에 설립한 공식채널 ‘아마크 통신’[51]을 중심으로 본 · 지부별 테러 성과를 과시하고 테러배후를 주장하는 등의 동영상과 성명을 유포하고 있으며, 주간지 ‘알 나바’를 통해 지휘부의 설교내용을 전파하고 연계조직과 추종자 등을 대상으로 활동방향을 제시하고 있다.

또한, 탈레반은 2005년 설립한 미디어 조직인 ‘알 에마라’ 등을 이용하여 선전활동을 하고 있으며 공식 웹사이트인 Voice of Jihad를 운영하며 대변인의 성명과 간행물을 게시하여 정부군 · 연합군 대상 주요 테러 · 전투성과 과시에 주력했었다.

3.3.3 극단주의 은거 우려 커뮤니티 이용 대면 선전·선동

국내에는 2021년 12월 기준으로 이슬람권 국가 출신 외국인이 19만 4,500여 명 체류 중인데 이들 간에는 이슬람극단주의에 심취되어 외국인테러전투원(FTF)으로 가담하기 위해 시리아에 건너가기도 하고 테러단체에 자금을 지원하기도 하는 등 극단주의에 대한 대면 선전·선동·지원 행위가 일어나고 있다. 실제로 2022년 3월 대구지법 제4형사항소부는 국내체류 우즈베키스탄인(28세)이 테러자금을 지원한 혐의로 원심과 같이 징역 10개월에 추징금 45만원을 선고했는데 이 피고인은 2020년도 4월에서 5월간 대구 이슬람 사원에서 만난 극단주의 신봉자로부터 "시리아 전투대원들에게 전쟁대금이 필요하다. 헌금해 달라"는 취지의 자금 지원 요청을 받고 테러자금을 지원한 것으로 조사됐다. 시리아에서 활동 중인 테러단체 알누스라 전선의 조직원과 텔레그램 등을 통해 수시로 연락을 주고받던 이 극단주의 신봉자는 국내 거주 이슬람교도들을 상대로 테러단체들을 선전하고 국내에서 모금한 자금을 소위 '환치기' 업자를 통해 알누스라 전선에 자금을 지원하였다.

---

50) 프랑스대혁명 기념일에 맞추어 이슬람 극단주의자 30대 남성은 대형 트럭을 몰고 군중에게 돌진했고, 이로 인해 84명이 사망하고 100여 명이 다치는 대참사가 발생했다

51) Amaq News Agency는 시리아 언론인 출신 ISIS 조직원 「바라 카덱」 등이 설립하였으며 미국 국무부는 2019년 3월 ‘아마크 통신’을 금융제재 및 활동금지 대상으로 지정하였다.

한편, 2018년 제주 예멘난민 사태를 계기로 내국인들 사이에 무슬림 난민에 대한 부정적 인식이 확대되고 특히, 2021년도에 이슬람사원에서 코로나 집단감염이 잇달아 발생하자 SNS에서 무슬림 혐오여론이 비등한 데다, 대구 대현동 이슬람 사원 건축공사(2020년 9월 건축 허가)를 둘러싼 주민들의 반대가 2020년 12월부터 1년여 동안 이어지는[52] 등 무슬림포비아(혐오증·공포증)가 심화되어 이들의 사상을 극단화시킬 수 있다.

이와 관련 美 정보공동체(IC)는 2021년 4월 '연례 위협평가'를 통해 특정단체에 의한 기획공격 보다는 극단주의에 심취한 개인을 위협적인 요소로 평가하면서 미국의 대테러정책을 국제테러조직 대응에서 국내 자생테러 중심으로 전환해야 한다는 요구도 비등하고 있다고 한 적이 있으며 영국의 대테러당국도 ISIS · 알카에다의 위협은 약화되었지만, 개인 주도의 "덜 정교하지만 치명적" 위협이 높아지고 있다고 지적('21.7)한 바 있다.

또한, 영국 킹스칼리지 국제급진화연구소(ICSR)는 2014~2021년간 美 · 英 · 佛 · 獨 등 8개국에서 발생한 테러사건(245건)의 연계자 439명에 대해 온 · 오프라인 극단화 경로와 성공률 · 방식 및 성별 · 연령별 특징 등을 분석하여 온라인 보다 오프라인을 통한 극단화 위험성이 더 크다는 연구결과를 발표하였다. 즉, 분석 대상 439명 중 238명(54%)이 가족 · 친구 등 주로 오프라인을 통해 극단화된 것으로 확인되었으며 온라인 극단화는 77명(17%)에 불과하였으며 온 · 오프라인 병행 40명(9%), 불명확 76명(17%), 기타 8명(1%)으로 분석하였다. 특히, 실제 테러를 자행한 범인 중 55%가 오프라인을 통해 극단화되었으며 20명 이상이 사망한 대형테러의 경우 80% 이상을 차지하였다고 한다(Hamid, Nafees & Ariza, Cristina, 2022). 물론 이러한 통계는 외국의 사례이기는 하지만 우리나라에서도 극단화 위험은 이슬람 극단주의자들에 의해 오프라인을 통해서 더 많이 이루어질 수 있다는 점을 시사한다.

3.3.4 테러자금 모금

52) 대구북구청의 공사중지 처분에 대해 국가인권委는 이슬람에 대한 차별과 폭력선동이 유엔국제규약 위반사항이라며 지자체가 인권침해에 적극적으로 대응할 것을 권고(2021.10.1)하였으며 2021년 12월 대구지법은 건축주에게 승소판결을 내렸다. 그러나 보조참가인으로 이 소송에 참여한 주민들의 항소로 갈등 지속되고 있다.

2019 년에는 인공지능(AI) 기술을 악용하여 마치 상관의 지시인 것처럼 음성을 조작한 메시지를 받은 영국의 한 회사 직원이 헝가리 회사에 약 2 억 5 천만원(20 만 유로)을 송금한 사례가 발생한 적이 있다(금융보안원, 2019). 테러리스트가 이러한 딥페이크 (Deepfake) 즉, 인공지능을 기반으로 실제처럼 조작한 음성, 영상 등을 이용할 경우 軍 상관인 것처럼 테러대상에 공격을 하도록 지시하거나 회사 상사인 것처럼 위장하여 테러자금을 모금할 수 있게 된다. 미국의 최대 가상자산거래소인 '코인베이스'(Coinbase)가 2021 년 9 월 테러단체들의 가상자산 모금 동향을 분석한 '가상 자산의 테러자금화' 보고서에 의하면 그 이전의 4 년 동안 가상자산으로 가장 많은 테러자금을 모금한 테러단체는 하마스[53]로 웹사이트와 텔레그램을 통해 10 억여원을 마련하였으며, '사우디 지하디스트' 5 억원, 알카에다 3.5 억원, ISIS 3,000 만원 順이라고 한다.

한편, 테러방지법은 테러자금 지원을 차단하기 위해 제 17 조에서 "테러자금임을 알면서도 자금을 조달·알선·보관하거나 그 취득 및 발생원인에 관한 사실을 가장하는 등 테러단체를 지원한 사람은 10 년 이하의 징역 또는 1 억원 이하의 벌금에 처한다."고 규정하고 있으며, 아울러 테러단체의 가입 지원, 타인에게 가입 권유나 선동을 한 사람은 5 년 이하 징역에 처한다. 고 적시하고 있다. 이와 관련 서울중앙지법은 2021 년 12 월 테러방지법·테러자금금지법·범죄수익은닉규제법 위반 혐의로 구속기소된 러시아 국적 A(27·남)씨에게 징역 1 년 6 개월을 선고하고 추징금 294 만 원을 명령한 바 있다. A 씨는 시리아 테러단체 '알 누스라 전선' 조직원과 사회관계망서비스(SNS)로 연락하고 차명계좌·환치기 계좌를 통해 테러 자금 294 만 원을 보낸 혐의로 기소됐다. (연합뉴스, 2021). 그동안 테러자금은 일종의 환치기 수법의 하왈라라는 방법을 통해서 지원되는 경우가 많았다. 하왈라는 아랍어로 '신뢰'라는 뜻으로, 송금자는 전세계에 걸쳐 수천 개 이상 산재해 있는 하왈라 점포에서 송금 금액과 약간의 수수료를 내고 비밀번호를 부여 받아 수취인에게 알려주면 수취인은 가까운 하왈라 점포에서 비밀번호를 대고 송금된 자금을 수령을 할 수 있

53) 하마스는 이스라엘에 대한 테러를 주도하고 있는 팔레스타인의 대표적인 무장단체로, 파타와 함께 팔레스타인 양대 정파를 구성하고있는데, 이 하마스에 대해 UN이나 미국은 테러단체로 지정하지 않고 있으나 호주는 테러단체로 지정하고 있다.

으며, 거래자 신분·금액 등 증거를 남기지 않는다. 이러한 특징으로 인해 테러단체의 자금세탁과 테러자금 조달 수단으로도 이용되고 있다

테러자금과 관련해서는 가상자산을 활용한 테러자금 조달의 위협을 분석하고 이에 대한 대응방안을 연구(강태호 외, 2020: 20-30)한 경우도 있는데, 국제적으로 거래가 자유로운 점과 금융기관을 통하지 않은 거래라는 점 등을 감안하여 인터폴 등 국제적인 공조와 범정부적인 기관 간 협력의 필요성을 강조하고, 군집화(클러스터링) 기법을 토대로 비트코인, 이더리움 등 가상통화의 주소들을 분류하여 테러에 악용될 가능성이 높은 주소들을 사전에 식별하는 방안을 제시하였다.

테러단체의 가상자산(cryptocurrency) 사용 증가 요인들에 대해서는 익명성(anonymity)의 강화, 가상자산 시장의 확대, 단속의 미흡함 등을 꼽는 선행연구도 있는데(Wang, Shacheng & Zhu, Xixi, 2021), 이 연구는 테러단체들의 가상자산 활용은 여전히 낮은 수준이기는 하나 그 익명성이 테러단체에게 매력적이라고 하면서, 이들은 가상자산 사용을 감축시키는 방안으로 가상자산의 부적절한 개발을 차단하고, 국제기구와 국가의 감독을 강화하며, 전통적 금융수단의 안정적 개발과 가상자산에 대한 단속이 필요하다고 한다. 가상자산의 익명성과 관련하여 가상자산은 디지털 지갑 주소가 해시값(hash value)[54] 으로 되어 있어서 지값을 발급한 가상자산사업자(Virtual Asset Service Provider; VASP)와 소유자 등을 식별하는 것이 매우 어렵다고 한다(박순태, 신용희, 강홍구, 2020).

한편, 테러단체들은 마약조직으로부터 테러자금을 받아 조직원 급여 · 무기 구입 등에 사용하고, 마약조직의 범죄활동을 보호해 주는 공생관계를 맺기도 하는데 이를 마약 테러리즘 또는 나코 테러리즘(Narco-Terrorism)이라고 한다. ISIS 지부가 있는 호라산(Khorasan, '태양이 뜨는 땅'을 의미)은 이란·아프가니스탄·북부 파키스탄에 걸친 마약 생산 지대인 '황금의 초승달 지대(Golden Crescent)'에 속하는데 이 지역은 태국·미얀마·라오스의 국경 지대인 '황금의 삼각지대(Golden Triangle)'와 달리 나코 테러리즘과 관련이 깊다.

54) 해시값(hash value)은 복사된 디지털 증거의 동일성을 입증하기 위해 파일 특성을 축약한 암호같은 수치로 일반적으로 수사과정에서 '디지털 증거의 지문'으로 통한다.(네이버 지식백과)

즉, 아프간에서만 연간 380 톤의 헤로인과 모르핀이 생산되고 있는데, 5 톤만이 자국내에서 소비되고 나머지 375 톤은 전세계로 반출되고 있으며 그 시가는 200 억 달러에 달한다고 한다.

또한, 극우단체들도 블록체인 기반 SNS 인 '디라이브'(Dlive) 등 온라인 방송을 통해 극우 콘텐츠를 제공하면서 시청자들의 후원을 받아 수익 창출하고 있는데, 미국의 극우단체 '프라우드 보이스'는 크라우드 펀딩으로 37 만.5 천불을 모금하여 국회의사당 폭동(2021.1) 관련 사전에 장비구입을 하고 사후에 법정 비용 등에 사용하였는데, 자금 모집처도 北美 · 유럽에 한정되지 않고 全세계로 확대되고 있으며, 모금방식도 점차 다양화되고 있어 규제에도 난항에 처해 있다고 한다(FATF[55], 2021).

지금까지 살펴본 테러의 프로파간다 등 선전·선동·지원수단에 대한 여러 가지 대테러정책의 분류 및 예시를 정리해 보면 다음 [표 3-4]와 같다.

[표 3-4] 테러 지원수단에 관한 세부정책의 분류 및 예시

구분	주요 수단별 정책의 분류	각 세부정책의 주요 예시
선전 지원 수단 대응 정책	SNS 및 메타버스 이용 테러 선전·선동·리쿠르팅 훈련 등 지원활동 규제	테러단체, 테러리스트 등의 페이스북, 텔레그램 등을 이용한 선전·선동, 리쿠르팅 및 메타버스 이용 테러훈련 등 규제
	테러단체 간행물(온라인·오프라인) 관리강화	테러단체 발행 간행물이나 웹진 등을 이용한 선전 선동 및 리쿠르팅 규제
	커뮤니티 등 인적네트워크 이용 테러선전·선동 등 규제	무슬림 집단거주지 등 커뮤니티 대상 테러단체 및 테러위험인물 등의 선전·선동 및 리쿠르팅 등 규제
	테러자금 모금 차단	하왈라, 마약밀매, 지원단체 등을 통한 테러단체 및 테러리스트 지원 규제

55) FATF는 1989년 7월 테러 · 마약 등 국제범죄에 악용되는 자금의 은닉 · 이동을 차단하기 위해 설립된 국제기구로, 한국은 2009년 35번째 회원이 되었다. 사무국은 프랑스 파리의 OECD 본부 내에 자리 잡고 있으며, FATF의 의사결정기구인 총회는 매년 세차례(2 · 6 · 10월) 개최된다.

이와 같은 테러 선전 선동 지원과 관련하여 테러방지법 시행 이후 국정원이 차단한 테러단체 선전·선동 게시물은 총 489 건이며 최근 증가세라고 한다. 또한 국내에 거주하면서 시리아 테러단체에 자금을 보낸 혐의로 기소된 러시아인 등 2021 년에 5 명이 국정원과 경찰 공조로 체포되어 모두 국내 법원에서 유죄 판결을 받은 적이 있다고 한다(연합뉴스, 2022).

3.4 소 결

3.4.1 테러 공격수단 대응정책

지금까지 밝힌 바와 같이 과학기술의 발달은 필연적으로 테러수단을 둘러싼 환경의 변화를 의미하며, 정보통신 기술(ICT)의 융합으로 빅 데이터 분석, 인공지능, 로봇공학, 사물인터넷, 무인 운송수단(드론, 무인 자동차), 3D 프린트, 나노 기술과 같은 7 대 분야에서 이루어지는 제 4 차 산업혁명이 진행됨에 따라 이 장에서 살펴본 바와 같이 폭발물, 화생방 물질 등 전통적인 테러수단이 드론이나 자율차량 등과 접목되거나 인공지능(AI)을 이용한 새로운 테러기법으로 진화하고 있다. 즉, 최근에도 폭발물 및 총기류에 의한 테러가 대부분을 차지하고는 있으나, 코로나 사태로 다시 생화학테러 위험에 관심이 집중되고 있으며, 드론을 이용(폭발물 탑재)하거나, 3D 프린터를 이용한 총기 제작 또한 현실화되고 있으며 인공지능(AI) 기술 즉, 딥페이크나 킬러로봇 등이 테러에 악용될 수 있다는 데에 전문가들은 주목하고 있다.

앞에서 살펴본 테러 공격수단별 대응정책을 그 공격수단의 종류에 따라 분류해 보면, 첫째 폭발물과 총기류 규제정책으로 군수용·산업용 폭발물 또는 IED, 군·경찰용 총기류, 사제총기류, 3D 프린터 이용 총기제작 등에 대응하는 정책이 있으며 둘째 대량살상무기(화생방물질) 규제정책으로는 사고대비물질, 고위험병원체, 방사능물질 및 생화학무기 등을 이용한 테러 대응정책이 있다. 셋째, 비전통적 무기를 이용한 테러 대응정책은 차량 돌진테러나 폭발물을 드론에 탑재하여 터뜨리거나 우편물을 이용한 폭발물이나 화생방 테러 등을 규제하는

정책이다. 넷째, 인공지능(AI) 기술을 이용한 공격에 대비하는 규제정책으로는 자율주행차량, 자율비행드론, 딥페이크, 킬러로봇 등을 이용한 테러에 대응하는 정책을 들 수 있다.

3.4.2 테러 지원수단 대응정책

아울러 이러한 직접적인 테러공격뿐만 아니라 테러를 선동하거나 추종세력을 포섭할 때 또는 무기밀매나 테러자금 모금 등을 할 때에는 보안성이나 익명성이 뛰어난 다크웹(Dark Web)이나 비트코인 등 암호화폐를 이용하기도 하며 기존의 SNS는 물론 틱톡(TikTok)이나 밈(Meme) 등 동영상 앱을 통해 선전 선동을 자행하고 있다.

지금까지 테러의 선전·선동·지원수단에 대한 여러 가지 대테러정책을 분류해 보면, 첫째, SNS 및 메타버스 이용 테러 지원활동 규제정책으로 테러단체나 테러리스트 등이 페이스북, 텔레그램 등을 이용하는 테러 선전·선동이나 리쿠르팅 또는 메타버스를 이용하는 테러 훈련 등에 대응하는 정책이 있으며 둘째, 테러단체의 간행물(온라인· 오프라인) 관리강화 정책으로 테러단체 발행 간행물이나 웹진 등을 이용한 선전 선동 및 리쿠르팅을 규제하는 정책이 있다. 셋째, 커뮤니티 등 인적네트워크 이용 선전 지원 등의 규제정책으로는 무슬림 집단거주지 등 커뮤니티 대상으로 테러단체 및 테러위험인물 등의 선전·선동이나 리쿠르팅 등에 대한 대응정책이 있으며, 넷째, 테러자금 모금 차단 정책으로는 하왈라나 마약 밀매 수법 또는 지원단체 등을 통한 테러단체와 테러리스트 지원방법을 규제하는 정책 등을 들 수 있다.

3.4.3 테러 공격·지원수단에 대한 기능별 대응정책

이러한 테러수단에 대한 대테러정책을 기능별로 고찰해 보면 첫째, 대테러관계법령 및 매뉴얼의 정비정책을 꼽을 수 있다. 이러한 대테러 관계법령이나 매뉴얼 등은 여타 법령이나 매뉴얼과 마찬가지로 정책평가를 통해 새로운 테러수단의 등장과 이에 대한 문제 해결을 위해서 수정·보완하게 된다.

둘째, 조직의 구조와 관리 및 재정 관리 개선정책과 관련하여, 대테러 기구의 조직을 새로운 테러수단에 맞추어 보강할 필요가 있으며, 테러 수단관련 시스템 구축 예산 지원과 새로운 대테러사업을 개발하는 등 개혁 차원의 기획 지향의 예산제도의 가치를 실현할 필요가 있다.

셋째, 테러 수단에 관한 정보수집 정책 즉, 새로운 테러수단에 따른 테러의 예방·대비 및 대응과 복구(사후관리)에 필요한 정보수집을 확대 강화할 필요가 있다. 또한, 테러수단의 안전관리와 인원·시설·장비의 보호를 위해 필요한 정보를 수집하기 위한 대테러조사도 적극 이루어져야 한다.

넷째, 테러 수단의 식별과 대응 등을 위한 대테러요원에 대한 교육·훈련은 테러위협에의 대응과 테러발생시 무력진압 등을 위한 경우가 대표적이라 할 수 있는데, 이 외에도 모든 대테러 관계기관에 걸쳐 전반적인 교육·훈련이 필요하다.

다섯째, 불법 총기류 신고 독려 등을 언론이나 동영상, 기관 홈페이지, 앱이나 문자(해외로밍 등), 전광판, 홍보 책자나 자료 등을 통해서 적극적으로 홍보하는 것이 필요하다. 나아가 테러수단에 대한 '거버넌스'를 구축하고 시민단체를 포함하여 화학물질 취급 사업장 등 다양한 이해관계자들이 참여하도록 해야한다.

여섯째, 국내외 대테러관계기관의 공조정책은 테러의 속성상 필수불가결한 분야이다. 즉 테러수단의 다양성으로 인해 한두 기관의 관심으로 대처할 수 없기 때문에 국제사회 및 외국과의 협력은 물론 국내 대테러 관계기관 간 긴밀한 협조관계 구축과 강화가 긴요하다.

이상 언급한 내용을 요약하면 다음의 [표 3-5]와 같다.

[표 3-5] 테러에 관한 기능별 세부정책의 분류 및 예시

구분	주요 기능별정책의 분류	각 세부정책의 주요 예시
1	법령, 매뉴얼 정비 정책	테러방지법, 화학물질관리법, 표준매뉴얼 등 정비
2	조직(인력)·예산 확대 정책	대테러기구, 분야별 전담조직 및 예산 보강
3	정보수집 정책	테러의 예방·대비 및 대응에 필요한 정보수집
4	교육 훈련 정책	군·경 대테러 특공대 운영 및 대테러훈련

5	대국민홍보 정책	테러정보 신고 홍보, 테러발생시 대처법 및 폭력적 극단주의 예방을 위한 국가행동계획 홍보
6	국내외 협력 정책	정보공유 등 목적 유관기관 협력, 국제협력

이 연구는 앞으로 다가올 테러수단에 대한 정책대안의 우선순위를 도출하는 목적을 가지고 있는 만큼 이 장에서 검토한 각종 테러수단 현황과 규제기준을 염두에 두고 선행연구를 토대로, 테러공격수단과 테러의 선동과 지원에 사용되는 수단 들을 대상으로 상대적 중요도를 결정하고, 각 테러 수단에 대한 정책 개선방안을 전문가 의견을 종합하여 선행연구와 비교 검토할 예정이다. 또한 이러한 수단들에 대응하기 위해서는 검토한 규제 현황들을 어떻게 개선해야 하는지도 모색한다. 이 연구에서는 심층인터뷰를 통한 자료수집 방법을 활용한 질적 연구와 설문조사를 통해 수집된 자료를 바탕으로 양적 연구와 분석결과를 논의하고 분석한다.

Ⅳ. 연구 설계

4.1 분석모형(AHP)의 설정

4.1.1 의사결정 모형과 분석기법

1) 의사결정 모형

“인생은 그 사람이 내린 선택(의사결정)의 총화이다”라는 철학자 Albert Camus 의 말이나 “역사는 인류의 의사결정 축적물이다”라고 한 Leigh Buchanan (2006:111)의 말처럼 의사결정은 인류와 함께 이루어져 왔다(이성우. 2013: 126). 의사결정(decision making)이란 목표 달성을 위해 최선의 대안을 선택하는 과정이다(Griffin & Moorehead, 2008: 205). 이러한 의사결정의 개념 속에는 선택행위, 논리성 등 정신적과정 및 목표지향적이라는 핵심내용을 포함하고 있다(박연호 외, 2018: 269. 이창원 외, 2012: 314). 그리고 의사결정은 목표와 대안(alternatives), 제약조건 인식이라는 3 요소를 가지고 있다(이성우. 2013: 117). 정책분석을 통한 정책결정이나 정책변동도 의사결정의 일종이라고 볼 수 있는데 즉 정책 결정이란 행정기관이 국가 목표를 달성하기 위해 정책 대안[56]을 탐색하고 그 결과를 예측함으로서 최종적으로 승인, 가담, 혹은 거부하는 것과 관련된 일련의 행위로서 일종의 의사 결정을 말한다(Anderson, 2000 : 5-6, 이창원 등, 2012: 314 재인용).

이러한 의사결정 모형으로 이창원 등(2012)은 합리 모형, 만족 모형, 연합 모형, 점증 모형, 혼합 관조 모형, 최적 모형, 쓰레기통 모형, 공공 선택 모형 등을 들고 있는데 우선 의사결정자의 능력을 기준으로 의사 결정자가 지적인 측면

56) 이성우(2013)는 대안선택의 평가기준으로 소망성과 실현가능성을 들고 있으며, 전자는 효과성·효율성·형평성 등을, 후자는 정치적·경제적·재정적·기술적 실행가능성 등을 포함한다.

에서 합리적으로 의사 결정을 한다고 가정하는 합리 모형(rational model)과 인간의 능력에 한계가 있다는 이유로 실증적인 측면을 강조하는 인지 모형(cognitive model)으로 나누어진다. 점증 모형은 인지 모형의 대표적인 예이다(정정길 외, 2020: 440).

또한 연구하는 목적에 따라 바람직한 목표가 무엇이며 이를 위해서는 무엇을 어떻게 해야 하는지를 규명하고자 하는 당위에 관한(규범적) 이론 모형인 실천적·처방적 모델과 실제로 일어나고 있는 현상을 설명하고 기술하는 것을 목적으로 하는, 실재에 관한 이론 모델인 실증적·경험적 모델로 구분할 수 있다.

만족 모형(satisficing model[57])은 합리 모형의 고도이 합리성이 아닌 제한된 합리성을 전제로 어느 정도의 만족스러운 대안이 나오면 그 정도에서 의사결정을 하게 된다는 주장이다.(Simon & March, 1958: 138-139). 만족모형은 실증적 의사결정 모형에 해당한다.

점증 모형(incremental model)은 사람들의 지적 능력의 한계를 인정하고 의사결정 수단의 기술적인 제약도 감안하여, 기존의 결정이나 정책을 부분적이고 점진적이며, 순차적으로 수정하거나 약간의 향상으로 의사결정이 이루어진다고 보고 있다(Lindblom, 1959: 79-88).

연합 모형(coalition model)은 조직 모형과 회사 모형 등을 말하는데데, 만족모형이 개인적 차원이라면 이를 조직이나 기업 차원으로 한 단계 더 나아가 상호 갈등적 관계에 있는 단위 조직들 간의 갈등 해결을 의사 결정이라고 본다.

혼합 관조 모형(mixed-scanning model)은 합리 모형과 점증 모형을 절충하여 상호 보완적으로 혼합함으로써 현실적이면서도 합리적인 결정을 할 수 있다고 보고 기본적인 결정에 대해서는 합리 모형을, 세부적인 결정에 대해서는 점증 모형에 의해 결정하는 것이 바람직하다고 주장한다.

최적 모형(optimal model)이란 경제적 합리성과 함께 창의력이나 판단력, 직관과 같은 초합리적인 요소를 고려하는 모형으로, 선례가 없는 문제의 해결을 위한 비정형적 결정 시에는 합리성의 정도를 높이는 데 제약이 따르므로 초합리적 요소가 중시된다는 주장이다(Dror, 1968: 154-196).

쓰레기통 모형(garbage can model)은 일정한 규칙에 맞춰 정책 결정이 이루

57) satisficing은 satisfying과 sufficing의 합성어로 '만족할만할 만큼 충분하다'라는 의미이다.

어지는 것이 아니라 의사 결정과 관련된 요인, 즉 ①문제 ②해결책 ③선택 기회 ④참여자가 뒤죽박죽 쓰레기통 속에서와 함께 움직이다가 어느 상황에서 만날 때에 즉, 사회 내의 신념 체계, 가치 체계나 정치 체계가 바뀌는 등의 좀 더 복잡하고 혼란한 상황, 즉 조직화된 무정부 상태(Organized Anarchism) 속에서 서로 만나게 될 때 정책 결정이 이루어진다고 본 의사결정 모형이자 정책결정 모형이다(Cohen, March, Olesn, 1972: 1-25).

공공선택 모형(public choice model)은 주로 재정부문의 의사결정에 경제학적 도구를 적용하는 모형으로서 파레토 최적 상태에서 공공재의 소비자인 국민들의 선호와 선택을 존중하는 합리적인 결정을 하는 것을 말한다.

2) 의사결정의 역사와 주요방식

L. Buchanan(2006)은 인류의 의사결정 역사를 제시하였는데 그 중 주요 내용은 다음 [표 4-1]과 같다.

[표 4-1] 의사결정의 역사

연대	의사결정의 사례	특징 유형
BC 333	Alexander 대왕은 고르디오스의 매듭(Gordian knot: 풀기 어려운 문제)을 그의 칼로 끊어서 해결함으로써 어려운 문제가 대담한 결단으로 해결될 수 있음을 보여주었다.	결 단
14C	영국의 탁발수도승인 오컴은 "오컴의 면도칼(Ockham's Razor): 실체는 필요없이 증가되어서는 안된다"규칙을 제안. 이는 최선의 이론은 가장 간결한 것, 또는 어떤 사항을 설명하기 위한 가설의 체계는 간결해야 한다는 원리로서 자료분석과 현상을 설명하는 과학자들을 위한 최고의 규칙이 됨.	간결한 이론, 해결책
17C	영국 마구간 관리자인 Thomas Hobson은 자신의 이름이 시조가 된 "Hobso's choice: 마구간 문에서 가장 가까운 말을 가져가거나 아니면 어떤 말도 가져갈 수 없는(take it or not) 선택"을 그의 고객들에게 제시	Hobson의 선택
1620	Francis Bacon은 과학적 탐구에서의 귀납적 추론(inductive reasoning)의 우위성을 주장	귀납적 추론
1641	Rene Descartes는 지식의 획득과 과학적 방법을 위한 틀의 확립에 있어 이성이 종교적 권위나 경험보다 우월하다고 주장	이성의 중시
1654	Blaise Pascal와 Pierre de Fermat 은 "(주사위) 점수의 문제"대한 도박사들의 질문에 대답하기 위하여 확률계산의 개념을 개발	확률 등장

1880	“보통법(The Common Law)”의 저자인 Oliver Wendell Holmes는 “법의 삶은 논리적이 아니라 경험적이다” 라고 주장함. 그는 판사들은 법령뿐만 아니라 공동체의 이성적 구성원의 선량한 의식에 기초하여 재판하여야 한다고 주장	재판의 근거
1886	영국의 생물학자 Francis Galton 은 비록 무작위적 과정에 있어 평균값과 다른 값이 발생할 지라도 때가 되면 평균값에 회귀하는 경향을 갖게 될 것임을 발견. 그의 평균회귀의 개념은 주식과 경영분석에 영향을 미쳤다. * “키 큰 선대 부모들이 낳은 자식들의 키가 점점 더 커지지 않고, 다시 평균 키로 회귀(regression)하는 경향이 있다.”	회귀 분석
1907	경제학자 Irving Fisher는 미래적 현금흐름은 투자위험을 반영한 비율로 할인되어야 함을 제안함으로써, 의사결정의 도구로서 순현재가치를 도입.	순현재가치로 결정
1944	John Von Neumann 과 Oskar Morgenstern은 공동저서 게임이론에서 경제적인 의사결정을 위한 수학적 기초를 설명. 그들은 합리적이고 일관성 있는 의사결정자들을 전제함	수학적 기초
1948	프로젝트명 RAND는 “research and development” 의 줄임말로 Douglas Aircraft로부터 분리되어 비영리적 싱크탱크가 됨. 정책결정자들은 RAND의 분석을 교육, 빈곤, 범죄, 환경 및 국가안보 정책을 형성하는데 활용	RAND연구소 설립
1950s	Carnegie Institute of Technology와 MIT에서 수행된 연구는 컴퓨터에 기초한 의사결정 지원 도구의 개발을 이끌게 됨.	컴퓨터의 도움
1960s	Edmund Learned, C. R. Christensen, K. Andrew 등은 SWOT 분석모형을 개발. 이 모형은 시간이 단기이고 상황이 복잡할 경우의 의사결정에 유용 * strength – weakness – opportunity – threat	SWOT 분석모형
1966	핵무기의 개발과 관련하여 “핵선택(nuclear option)”용어가 만들어졌으나, 결과적으로는 가장 급격한 행동노선을 취하는 의사결정을 지칭하게 됨	핵선택 개념
1968	Howard Raiffa의 “의사결정분석(decision analysis)”는 의사결정나무, 수집정보의 기댓값 등 다양한 기본적인 의사결정 기법들을 설명.	의사결정 분석
1972	Michael Cohen, James March와 Johan Olsen은 “쓰레기통모형에 의한 조직선택”저서 발간. 이 모형은 조직은 해결책을 찾기 위해 문제의 결핍 때문에 이전에 버려진 정보 쓰레기통을 탐색하도록 권고한다.	쓰레기통 모형
1979	Amos Tversky와 Daniel Kahneman은 경제학의 합리모형은 사람들이 불확실한 현실에 직면했을 때, 어떻게 결정에 도달할 수 있는지에 대한 설명을 하지 못한다고 증명한“기대이론(Prospect Theory)”을 발표	기대이론
1995	Anthony Greenwald는 판단에 영향을 주는 무의식적 태도나 신념을 밝혀내기 위한 “암묵적 연상검사(Implicit Association Test)”를 발명했다.	무의식의 영향
2005	Malcolm Gladwell은 Blink라는 책에서 순간적인 결정이 장시간의 합리적인 분석에 기초한 결정보다 나은 경우도 종종 있다는 개념을 탐구	순간적 의사결정

* 출처: Leigh Buchanan, (2006), “A Brief History of Decision Making,” *Harvard Business Review*, 2006, January, pp.110-119를 이성우(2013: 127-130)가 표로 정리하고 특징을 유형화함.(이 논문에서는 일부만 재인용)

이성우(2013: 37-43)는 의사결정의 다양한 방식으로 ① SOP(표준운영절차)에 의해 해결하는 '정형화된 의사결정' ② 점증적 변화가 예상되는 대안을 고려하는 '점증주의적 의사결정' ③ 매우 복잡한 상화에서의 '무의사결정 또는 의사결정의 지연' ④ 사전에 작성한 시나리오에 따라 해당되는 상황에 맞는 내용을 선택하는 '상황조건부(contingent) 의사결정' ⑤ '권위주의적 의사결정' ⑥ '직관적 의사결정' ⑦ '분석적 의사결정' ⑧ '적응적 의사결정'을 제시하고 있다. 그 중 ⑤~⑧의 의사결정 방식을 정리하면 다음 [표 4-2]과 같다.

[표 4-2] 의사결정 방식

의사결정방식	특 징	한계점
권위주의적 의사결정	복잡한 혼돈상황에서 소수의 사람들에게 의사결정을 위임하는 방식	집행상의 협조를 얻기가 곤란함
직관적 의사결정	긴급하고 어려운 문제에 처했을 경우 한 사람의 직관과 분석으로 결정하는 방식	정보의 제약과 불완전한 상황인식의 위험
분석적 의사결정	많은 자료와 다양한 의견을 토대로 충분한 분석을 거쳐 대안 선택	너무 많은 정보는 선택을 어렵게 만듦
적응적 의사결정	system control과 cybernetics[58] 부하량, 시간지체, 예측기간 및 이득의 수준과 상호작용에 의한 의사결정	시스템의 이해 부족으로 조정과 분석 곤란

그런데 분석적 의사(정책)결정과 관련하여 앞에서 재정사업과 관련한 예비타당성 조사에서 살펴본 것처럼 경제성과 관련된 대표적인 분석방법으로 비용-편익분석(Cost-Benefit Analysis), 비용효과분석(Cost-Effectiveness Analysis) 등이 있다.

비용편익분석은 여러 가지 대안을 놓고 선택을 할 때 소요되는 비용 뿐만 아니라 창출되는 편익도 화폐적 가치로 환산하여 대안들의 효율성을 비교하는 방법이다. 물론 비용과 편익이 현시점에서 일시적으로 소요되거나 창출되

58) 미국의 수학자 Norbert Wiener는 1948년에 발간한 저서 『사이버네틱스』(인공지능학, Cybernetics or control and communication in the animal and machine)에서 전자공학, 확률론, 수학적 논리학, 알고리즘의 발전에 기초한 학문을 제시. 그는 사이버네틱스란 "어떤 체계에 포함되는 두 종류의 변량이 있는데, 그 하나는 우리가 제어할 수 없는 것이고, 나머지는 우리가 제어할 수 있는 것으로 한다. 이때 제어할 수 없는 변량의 과거로부터 현재에 이르기까지의 값을 바탕으로 하여 제어할 수 있는 변량의 값을 적당히 정하여, 이 체계를 가장 바람직스러운 상태로 도달시키는 마법을 부여하기 위한 학문"이라 하였다.

는 게 아니기 때문에 할인율을 이용하여 현재가치(PV)로 환산하여 계산한다. 또한, 선택의 기준으로 총 현재편익가치(PVB)에서 총 현재비용가치(PVC)를 뺀 순현재가치(NPV, net present value)를 보편적으로 사용하나, 사회적 편익의 현재가치를 공공사업비용의 현재가치로 나눈 편익비용비(B/C Ratio)를 선택기준으로 사용하는 경우도 적지 않다.

비용효과분석은 비용이나 투입물(input)은 화폐적 가치로 환산이 되지만, 그 효과 또는 산출물(output)은 화폐적가치로 환산하기 곤란할 경우 비용편익분석 대신 사용하는 분석방법이다. 이 방법은 국방이나 공공사업의 민간부문에서와 같이, 대안선택의 기준인 소망성 중에 효율성 외에 형평성 등의 목적이 있을 경우 두 목적이 각각 계량화는 가능하지만 형평성 등의 목적이 화폐적 가치로 환산하기 어려운 경우에 적절하게 사용될 수 있다. 복수의 대안 중에 선택하는 기준으로는 ① 목표달성도와 편익이 사전에 정해졌을 때 가장 저렴한 비용이 드는 대안을 선택하는 '고정효과 접근법'과, ② 정해진 비용(예산)으로 목표나 편익을 최대로 달성할 수 있는 '고정예산 접근법'이 있다.

그러나 현실에서는 몇 개의 대안들을 비교하는 과정에서 단일한 기준으로 평가하는 경우는 오히려 드문 일이며 다양한 목적(objective) 또는 다양한 속성(attribute)을 비교해야 하는 경우가 보편적이며, 이 때 다기준 분석을 통한 의사결정기법(MCDM, multi-criteria decision making)이 사용된다.

4.1.2 다기준 의사결정기법(MCDM)

대안의 속성이라 함은 산출물이나 영향의 특성을 말하며, '잘 정의된 측정가능한 특성 값'으로 예를 들어 자동차가 특정 속도에 이르기까지 소요되는 시간이 속성에 해당한다. 이러한 속성을 비교하는데 사용하는 다기준 분석 또는 다기준 의사결정론(MCDM)이란 여러가지 대안 중에서 하나 또는 복수의 대안을 선택하는 방법이다. MCDM은 초점을 목적에 두느냐 속성에 두느냐에 따라 다목적 의사결정기법인 MODM(Multiple Objective Decision Making)과 다속성 의사결정기법인 MADM(Multiple Attribute Decision Making)으로 구분할 수 있다.

MODM(다목적 분석기법)은 제약조건에 의해 정의된 무수한 대안들 중에서 목적을 가장 잘 만족하는 최적의 대안(들)을 선정하는 방법으로 대안들이 사전에 결정되어 있는 게 아니라 정해진 다수의 목적들을 잘 만족시키는 대안(들)을 찾아내는 방법이다. 예를 들어 대안선택의 기준인 소망성 중에 효율성과 형평성이라는 목적을 잘 만족시키는 공공투자사업 대안을 찾아내는 방법이다.

MADM(다속성 분석기법)은 유한개의 대안들의 집합에서 하나 또는 몇 개의 대안을 선택하는 방법이다. 다목적 분석기법(MODM)은 무한개의 대안을 상정한다는 점에서, 유한개의 대안들 중에서 최적의 대안들의 우선순위를 결정하는 다속성 분석기법(MADM)에 비해 적합하지 않기 때문에 일반적인 의사결정 방법에 MADM을 선호한다.

[표 4-3] 다속성의사결정 방법

	내 용	편리함	불편함
평점 모형 (Scoring Method)	평가항목의 순위를 매기고 가중치를 계산하며 가중치에 따라 해당되는 점수를 합해서 대안 평가	• 방법이 단순함	• 가중치 계산법의 미정립 • 점수 부여 주관적 • 순위 부여의 일관성 검증 곤란
다속성 효용함수법 (MAUT)	반복적인 질문으로 도출한 의사결정자의 효용함수를 토대로 대안 평가	• 정성적인 평가항목의 계량화	• 응답의 일관성 검증 곤란 • 효용함수 도출 복잡
목표달성 평 가 법 (GAM)	항목별 목표의 충족도를 단계별로 평가하여 대안을 종합적으로 평가	• 개념상으로 이해 용이 • 대안의 집단별 영향을 감안	• 평가항목 및 집단에 주관적 가중치 부여 • 통합과정상의 기준 불일치
Outranking Method	각 평가항목에 가중치 부여., 대안간 평가항목별 순위를 결정한 후, 기준을 충족시키지 못하는 대안을 제거해 가면서 우선순위 대안의 선정	• 척도의 통일 • 정성적 요인 계량화	• 주관적인 가중치 부여 방법 • 자의적인 대안제거 기준 설정 • 집단의사를 결정하는 방법 없음
AHP	항목별 계층구조 형성. 쌍대비교와 가중치를 토대로 대안 평가	• 개념적인 이해 용이 • 집단의사결정 방법 및 2차 가공자료 제공	• 계층구조 형성에 대한 이론적 기초 부족

출처 : KDI 작성 「예비타당성조사 수행을 위한 다기준 분석방안 연구보고서」 (2000)

기획예산처 의뢰로 KDI가 작성한 「예비타당성조사 수행을 위한 다기준 분석방안 연구보고서」(KDI, 2000)에 의하면 MADM에는 [표 4-3]과 같은

평점모형(Scoring Method), 목표달성평가법(GAM, Goal Achievement Method), 다속성효용함수법(MAUT, Multi- Attribute Utility Theory), Outranking Method, 계층화절차기법(AHP, Analytic Hierarchy Process) 등이 있다.

MADM 가운데 AHP(Analytic Hierarchy Process; 계층화분석법)는 의사결정의 평가기준이나 목표가 복잡다기한 경우에 여러 대안들에 대한 체계적인 평가를 통해 의사결정을 지원하는 방법의 하나로서 정성적(qualitative) 요소를 포함하는 다기준(multi-criteria) 의사결정에 폭넓게 이용되어 왔다. 원래 AHP 는 Pennsylvania 대학의 Thomas Saaty 교수가 1970 년대에 미 국무부의 무기통제 및 군비축소국에서 유수한 경제학자와 게임이론 전문가들과 협력작업을 하는 과정에서 각종 의사결정 과정을 보다 능률적으로 개선하기 위해 개발한 의사결정 방법론이다.

4.1.3 계층화 분석법(AHP, Analytic Hierarchy Process)

계층화 분석법(AHP)은 당초 Thomas L. Saaty 교수 등이 인간의 사고 체계를 분석한 접근방법으로서 개발하였는데, 이후 행정학과 정책학의 분석기법들 중의 하나로 정책 또는 공공부문투자사업의 의사결정과정 및 타당성 여부 등을 판별하기 위해 널리 쓰이는 분석기법이다(외, 2012: 127-132). AHP 는 정책결정의 목표나 평가기준이 다수이거나 복합적인 경우에, 이를 계층(Hierarchy)화 해서, 주요 요인들과 각각의 세부 요인들로 분류하고, 이러한 요인들을 쌍대 비교(Pairwise Comparison)하여 중요도를 산출해 내는 분석방법이다.

개별 과제의 평가요소와 결과가 매우 다차원적인 경우에 다양하며 서로 상충될 가능성이 있는 여러 평가기준과 평가항목들에 대한 중요도를 결정하기 위해서는 일반인들을 대상으로 한 통계조사보다는 관련 분야의 전문가들이 판단하여 내린 내용들을 종합하여 하나의 대안을 추구 하는 방법론의 적용이 효과적이다. 이처럼 Saaty 가 제안한 AHP 기법은 정량적 분석이 곤란한 의사결정 분야에 전문가들의 정성적인 지식을 활용하여 경쟁되는 요소의 가

중치 또는 중요도를 파악하는데 유용하게 사용될 수 있다는 점에서 계량적인 기법을 활용한 분석방법에 대해 강점을 가진다.

AHP 의 원리는, 연구 결과에 의하면 사람들은 문제를 해결할 때 계층(hierarchy)적인 구조와 상대적 중요도(weight)의 설정, 논리적인 일관성의 유지(logical consistency) 등을 원칙적으로 따른다는 데에 착안하였다.

우선 1 단계로 계층적 구조의 설정과 관련하여, AHP 계층은 먼저 Goal(목적)을 두며, 그 아래에 판단기준이 되는 Criteria(기준)을 두고 가장 아래 구조에 Alternatives(대안)을 둔다. 그리고 판단기준이 되는 요소를 여러 단계로 나눌 필요가 있을 경우에는 Criteria 밑에 Sub-criteria 를 두게 되며, 필요시 Sub—sub—criteria 를 둘 수도 있다.

다음 2 단계는 동일한 계층에 있는 요소 간 짝을 이루어 그 상위의 계층에 있는 관계요소를 평가기준으로 일대일 쌍대비교를 하여 그 계층의 요소 간의 중요도 설정을 한다. 비교요소의 수가 n 개의 경우 nC2 즉 n(n-1)÷2 회의 쌍대비교를 행하게 되며, 이러한 쌍대비교의 결과를 행렬로 작성하고, 그 최대 고유치에 대응하는 고유벡터가 중요도가 된다.

[표 4-4] 쌍대비교의 척도

중요도	정 의	설 명
1	비슷함 (Equal importance)	어떤 기준에 대하여, 비교되는 두 요소가 비슷한 영향력을 가진다고 인식함
3	약간 중요함 (Moderate importance)	경험 등에 의하여 한 요소가 다른 요소보다 약간 더 영향력이 있다고 판단함
5	중요함 (Strong importance)	경험 등에 의하여 어떤 요소가 여타 요소보다 영향력이 강하다고 판단함
7	매우 중요함 (Very Strong importance)	경험 등에 의하여 어떤 요소가 여타 요소보다 영향력이 아주 강하다고 평가함
9	극히 중요함 (Extreme importance)	경험 등에 의하여 한 요소가 다른 요소보다 극히 잉향럭이 강하다고 판단함
2, 4, 6, 8	위 값들의 중간 값	경험 등에 의하여 비교값이 상기 중요도의 중간에 해당한다고 평가될 경우 사용

출처 : 최웅길(2013 : 139)

이 상대적 중요도의 설정은 AHP 의 가장 큰 장점으로, '사람들은 관측한 사물과 사물의 관계를 확인하고 유사한 사물들을 짝지어 특정 기준으로 비교하고, 그 짝의 구성 요소 사이의 선호도를 판단하는 능력을 소유'하고 있는데 착안하여, 복잡한 의사결정 상황에서 이러한 인간의 특성을 그대고 반영하여 여러 가지 많은 의사결정 요소들의 가중치나 중요도를 단순한 쌍대비교(1 : 1 비교)를 해서 결과를 산출해 내는 데에 있다. 두 요소를 비교하는 방법은 A 와 B 중에 어느 쪽이 더 중요한가? 라고 질문하는 방법이다. 그 쌍대비교의 척도는 1 에서 9 까지 사이의 점수를 사용한다.

4.2 분석틀과 자료수집

4.2.1 AHP 연구모형 설정

이 연구의 방법으로는 테러수단과 관련되는 여러 가지 위험요인과 제도에 대해서 대테러 전문가들의 인터뷰를 통하여 실증적으로 의견을 추출하고 계층분석절차(AHP) 기법을 이용하여 중요 요소 상호간의 상대적 중요도를 분석하였다. 아울러 현재보다 미래에 더 중요시해야 하는 정책의 방향을 선정하고 스토리텔링(storytelling)의 관점을 분석의 틀이자 분석의 기법으로 활용하여 전문가들이 생각하는 정책적 대안을 제시하였다. 이 AHP 기법은 2021 년에 기획재정부가 마련한 예비타당성 조사의 종합평가 방법으로도 명시한 기법이다. 즉 기재부 훈령인「예비타당성조사 운용지침」[59]과「공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 운용지침」[60]에 따르면 ① 국가재정법상의 대규모

59) 이 훈령은 2021.1.1.부 시행되고 있는데 제50조(종합평가) 제1항은 "사업 타당성에 대한 종합평가는 평가항목별 분석결과를 토대로 다기준분석의 일종인 계층화분석법(이하 "AHP: Analytic Hierarchy Process"라 한다)을 활용하여 계량화된 수치로 도출한다. ㈜ 일반적으로 AHP 점수가 0.5 이상인 경우 사업의 타당성이 있음을 의미한다."라고 규정하고 있다(국가법령정보센터 홈페이지).

60) 이 훈령은 2021.8.1.부로 제정·시행되고 있는데, 제20조(예비타당성조사 분석 원칙)는 제3항에서 예비타당성 조사에 대한 종합평가는 원칙적으로 다기준분석의 일종인 계층화분석법(AHPs)을 활용하여 계량화된 수치로 도출한다.라고 규정하고 있다(국가법령정보센터 홈페이지).

재정사업의 신규투자에 대한 예비타당성조사와 ② 공기업·준정부기관의 신규투자사업 및 자본출자에 대한 예산을 편성하기 위하여 예비타당성조사를 할 때 사업 타당성에 대한 종합평가는 평가항목별 분석결과를 토대로 다기준분석의 일종인 계층화분석법(이하 AHP 라 한다)을 활용하여 계량화된 수치로 도출한다. 우선, 재정사업에 대한 예비타당성조사 결과는 경제성 분석, 정책성 분석, 지역균형발전 분석에 대한 평가결과를 종합적으로 고려하여 제시하며 정보화 사업은 이들 분석 외에 기술성 분석을 포함한다. 여기서 경제성 분석은 경제성 분석은 비용-편익분석(Cost-Benefit Analysis)을 기본적인 방법론으로 채택하되 이 방법이 적합하지 않다고 판단되는 사업의 경우에는 비용-효과분석(Cost-Effectiveness Analysis)을 실시하는데 여유자금 등을 활용하여 수입 증대를 주요 목적으로 하는 사업은 경제성 분석 대신 수익성 분석으로 대체할 수 있다. 또한, 공공기관에 대한 예비타당성 조사는 원칙적으로 '공공성'과 '수익성'에 대한 분석에 기초하여 해당사업의 타당성을 종합적으로 평가한다. 정부는 두 가지 경우 모두 종합평가는 AHP 기법을 활용하도록 규정함으로써 의사결정 분석기법 중 이 방법이 대표적임을 알 수 있다.

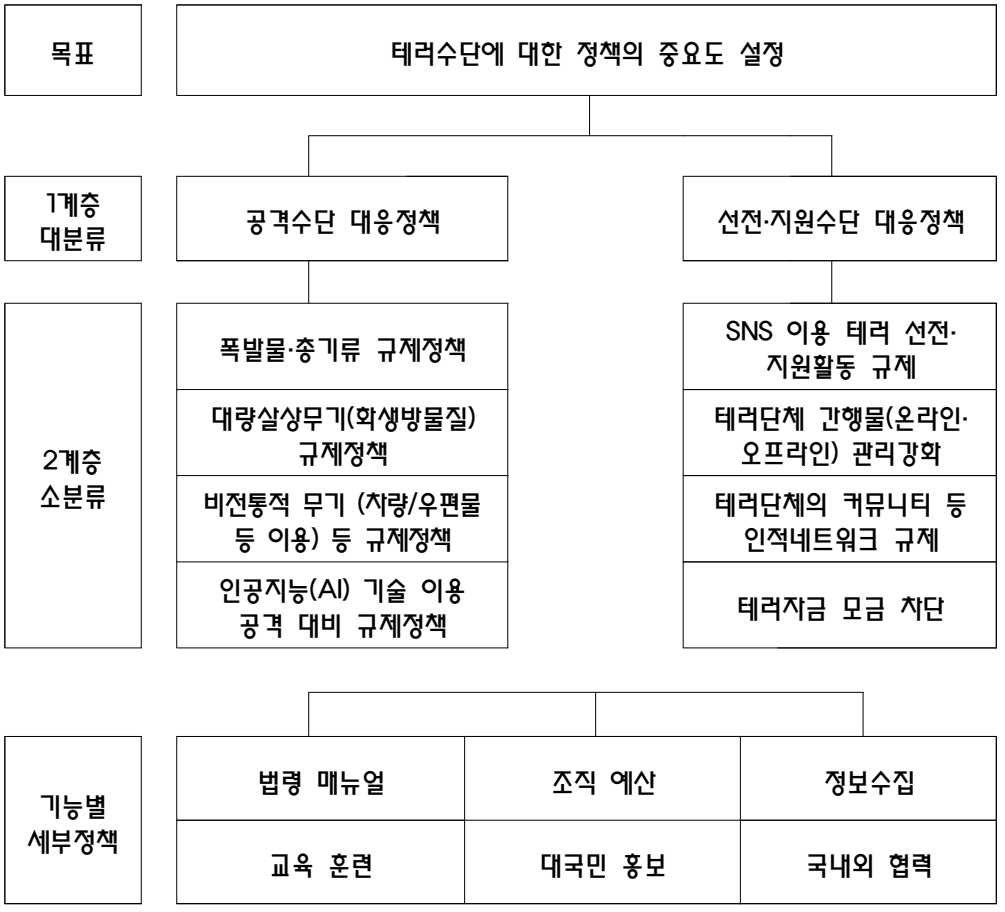
대테러 정책대안을 AHP 기법에 의해 분석하기 위해서는 1단계로 대테러 정책대안을 결정해야 할 사안을 그 속성별로 계층구조를 형성한 다음 2단계로 각 정책대안의 쌍대비교를 통해 그 중요도를 평가하는 순서로 진행하였다. 3단계로는 평가요소들의 쌍대비교에 관한 전문가들 응답의 일관성을 검증(consistency test)하였다.

이 연구는 테러발생의 위험요인들을 테러 이용 위험물질과 신종 테러수단 등에 대한 안전관리 활동을 기준으로 일반적이고 포괄적인 차원에서 찾아내고 이들 요인 간의 중요도를 분석하는 것이다. 측정 요소 및 모형에 관한 논의는 3계층, 즉 평가목표→평가영역→평가요소의 구조로 구성하였다. 또한 평가영역과 관련된 2계층에서는 테러 주체가 정하는 공격수단 대응정책과 지원수단 대응정책을 한 묶음으로 하고, 이에 대한 세부 기능별 대응정책에 해당하는 조직 대처영역은 따로 분리한다. 제일 아래 계층인 각 영역별 평가요소는 공격 수단 대응정책 4개, 지원수단 대응정책 4개, 기능별 정책 6개로 하였다. 이 연구는 계층제 구조에서 논의가 이루어질 때 대테러정책 결정 및 변동요인 간의 상대적으로 비교 평가할

수 있다는 점에서 평가요소를 상대적 중요도를 기준으로 체계화할 수 있다는 점을 고려하였다.

1단계로는 이 분석기법 적용할 수 있도록 의사결정을 해야할 문제를 상호 연관되어 속성별로 의사결정의 계층을 구성한다. 우선 대상설정 계층구조의 제일 윗층에는 1개의 요소가 존재하며, 포괄적인 의사결정의 평가 목표(Goal)를 설정하는데 이 연구에서는 “테러수단에 대한 정책의 중요도 설정”을 목표로 한다. 그 다음으로 관련 요인들을 분석하여 그 평가 목표에 영향을 미치는 요인들을 두번째 계층으로 설정하는데 이 연구에서는 이원화하여 테러의 주체가 벌이는 공격수단과 선전·지원수단을 한 묶음으로 하고 대테러 차원에서 정부조직의 기능별 세부정책을 따로 분리하기로 한다.

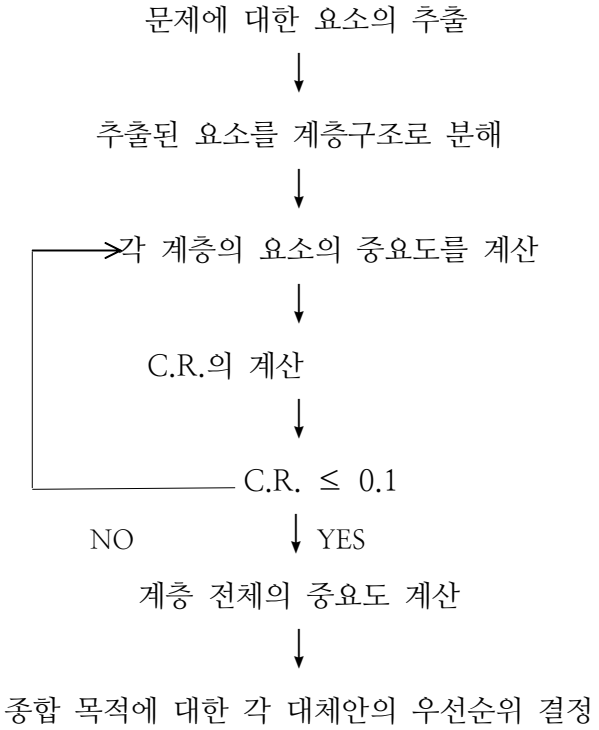
[그림 4-1] 연구 모형



구체적인 연구모형은 총리실 대테러센터 간부들 및 테러수단과 관련하여 15년 이상 연구해온 학계전문가 등과 브레인 스토밍을 거쳐 제3장에서 연구한 바와 같이 ① 공격수단 영역의 하위 계층으로 폭발물·총기류 규제정책, 대량살상무기(화생발물질과 무기) 규제정책, 차량/드론/우편물 등 이용 수단 즉 비전통적무기 규제정책, 인공지능 기술 이용 공격대비 규제정책 등 네가지를, ② 선전·지원수단영역의 하위 계층으로 SNS 이용 테러 선전·지원활동 규제, 테러단체의 간행물(웹진과 오프라인) 관리강화, 테러단체의 커뮤니티 등 대상 인적 네트워크 규제, 테러자금 모금 차단 등 네가지로 구성하였다. ③ 대테러 차원에서 정부조직의 대처 영역, 즉 기능별 세부정책의 하위계층으로는 법령/매뉴얼 정비영역, 조직과 예산의 개선, 정보수집영역, 교육 훈련, 대국민홍보활동, 국내외 기관간 협력 등 여섯가지로 구성하였다. 제일 낮은 계층의 요인에 영향을 미치는 구체적 평가요소로 하위 계층을 구성하는데 이 연구에서의 평가요소 즉 3계층에 해당하는 각 대테러정책에 대해서는 전문가들의 의견을 수렴하여 행정개혁의 접근방법과 대상도 염두에 두었다.

2단계는 동일한 계층에 있는 요소 간 짝을 이루어 그 상위의 계층에 있는 관계요소를 평가기준으로 일대일 쌍대비교를 하여 그 계층의 요소 간의 중요도 설정을 한다. 비교요소의 수가 n개의 경우 nC_2 즉 $n(n-1)\div 2$회의 쌍대비교를 행하게 되며, 이러한 쌍대비교의 결과를 행렬로 작성하고, 그 최대 고유치에 대응하는 고유벡터가 중요도가 된다. 이때 요소간의 쌍대비교를 통하여 요소간의 상대적 중요도를 나타내는 척도는 원래 9점 척도가 사용되고 있으나(KDI, 2000) 특별히 중간값(2,4,6,8)을 필요로 하지 않은 경우에는 5점 척도를 많이 사용하고 있으며 이 논문에서도 인터뷰 대상자 들의 합리적인 선택을 고려하여 5점 척도를 사용한다. 이 연구에서는 두 번째 계층인 평가영역은 각각 하위요소를 4개씩으로 하여 두 묶음으로 나누어졌는데 이들 두 묶음 공격수단과 지원수단간에 비교를 한 다음 하위 8개 요소 전체는 동일한 기준으로 비교하기 곤란하므로 각 평가영역 하위에 있는 4개씩의 평가요소 간에 쌍대비교를 한다. 이 쌍대비교는 각각 $_4C_2$ 즉 6번씩 이루어지게 된다.

[그림 4-2] AHP의 실행순서



* 출처: Kinoshita 저. 권재현 역 (2012, 17)

3단계로는 응답의 일관성을 검증한다(consistency test). 의사결정기법으로서 AHP기법의 장점은 중요도 계산과정에서 응답이 일관성을 가지고 있는지 검증할 수 있다는 점이다. 행렬 A의 원소 a*ij* 가 기수적 일관성, 즉 a12× a23=a13가 성립되어야 한다. a12× a23=a13의 의미는 a1을 a2보다 *x*배 중요하게 생각하고 a2는 a3보다 *y*배 중요하다고 생각한다면 a1는 a3보다 *x*×*y* 배 중요하게 평가한다는 것이다. 그런데 실제로는 응답자들이 이러한 일관성을 완벽하게 지킬 수 없기 때문에 기수적 일관성을 측정하여야 한다. Saaty는 비일관성 비율 C.R.(inconsistency ratio)[61]이 0.1 미만이면 합리적인 일관성을 가진 쌍대비교라고 판단하고, 0.2 이내일 경우 용납할 수 있는 정도의 일

61) 비일관성 비율을 연구자에 따라 C.R.로 표기하기도 하고 I.R.로 표현하기도 한다.

관성을 갖고 있으나 0.2 이상이면 일관성이 결여된 것으로 再조사가 필요하다고 제안한다. 국내에서도 일반적으로 일관성 비율이 0.1 이내이면 일관성을 갖는 것으로 판단하며 0.2 이내일 경우에는 허용될 수 있는 것으로 본다(성도경·최인규, 2009; 장철영, 2010; 최승제, 2016).

행렬 A = [a_{ij}] =

	a_1	a_2	a_3	a_4
a_1	$a_{11=1}$	a_{12}	a_{13}	a_{14}
a_2	a_{21}	$a_{22=1}$	a_{23}	a_{24}
a_3	a_{31}	a_{32}	$a_{33=1}$	a_{34}
a_4	a_{41}	a_{42}	a_{43}	$a_{44=1}$

예를 들어 폭발물·총기류 대응정책과 대량살상무기 대응정책의 비교 등 2계층의 네가지 정책간 쌍대비교는 여섯 번이 반복된다는 점에서 각 응답자 개인의 일관성(consistency) 여부가 중요하기 때문에 설문의 효과성을 높이기 위해 각 응답 내용을 검증할 필요가 있다. 즉 AHP방식에 의한 설문의 효과성을 높이기 위해서는 일관성이 요구되는데, 이 연구에서는 비일관성 비율(inconsistency ratio, IR)이 10% 이하이어야 한다는 것을 기준으로 하고 있는 엑셀 프로그램을 이용하였다. 이 비일관성 비율을 CR(consistency ratio)로 표기하는 사람들도 많이 있다. 다시 말해서 이 프로그램은 쌍대비교의 결과인 각 정책의 중요도를 자동으로 계산해 줄 뿐만 아니라 전문가 개인별 일관성 여부를 원천적으로 해결해 주는 장점이 있다.

4.2.2 자료수집 절차

1) 자료수집 및 인터뷰 대상자

연구의 분석단위란 연구자가 그 속성이나 특징에 관한 자료를 수집하고 기술 설명하고자 하는 사람이나 사물을 말하는데(남궁근: 2021), 본 연구의 분석단위는 여러 가지 테러수단에 대응하는 대테러정책으로서, 정책평가 연구에 해당하는 프로그램이 분석단위라고 할 수 있다. 자료수집과 인터뷰 대상자는 우리나라 대테

러업무의 조정기관이라 할 수 있는 대테러센터, 경찰청 대테러부서와 경찰특공대, 질병관리청, 원자력안전위 및 합참의 대테러업무 수행 간부 등 10명, 화생방테러 연구, 인공지능과 테러문제 연구, 테러관계법령 연구 등을 수행해온 대테러 분야 학계 전문가 10명이며 인터뷰 기간은 2021년 12월부터 2022년 1월간 이루어졌다.

자료수집은 대면 및 서면인터뷰 등을 병행하고 1차 인터뷰 후에 추가로 전화를 통해 보완하였는데, 특히, 대테러센터 관계자들과는 사전에 브레인 스토밍 과정을 거치면서 연구모형의 세부 요소들에 대해 논의하였으며, 개별 인터뷰를 통해 최근 테러수단의 양상과 특징 및 이에 대한 현재의 대테러 정책의 개선방향은 무엇이며 중장기 계획은 어떻게 되는지 확인해 보았다. 경찰청과 경찰특공대 및 합참 간부에게는 폭발물을 드론이나 인공지능기술을 이용하여 테러수단으로 악용할 경우에 대응한 정책에 대해 파악해 볼 것이다. 또한, 학계에는 최근 화생방테러 양상과 국내외 학계 연구동향 및 대테러정책 변화 필요성과 개선방향에 대해서 파악해 보고, 인공지능(AI) 기술을 이용한 테러 가능성과 이에 대한 국내외 대테러학계 연구동향 및 정책개선 또는 관계법령 개정 필요성 등에 대해서 확인해 보았다.

자료수집 사전 준비단계에서는 인터뷰 대상자에게 미리 연구 배경에 대해 유선(전화)으로 충분히 설명하고 관련자료를 제공하고 인터뷰 및 설문 내용을 미리 준비토록 하고, 가능한 한 접촉 전에 인터넷으로 자료를 확보한 다음 접촉 시 필수사항에 대해서 파악하였다.

2) 자료수집을 위한 질문

연구를 위한 주요 질문은 테러수단의 변화 실태와 이에 따른 대테러정책의 개선방안 도출에 아래와 같이 포커스를 맞춰서 질문지를 구성하였다.

> 최근 테러 수단은 어떠한 것들이 있으며 어떻게 변화되고 있는가?
> 이러한 테러수단에 대해 대테러 정책은 어떻게 변화되어야 하는가?
> 법령 개정 등 기능별 대테러정책이 변화가 필요하다면 왜 그래야 하는가?
> 관계기관의 판단과 관련 학자들의 생각은 어떻게 다른가?

[표 4-5] 상대적 중요도 측정모형 상 세부 수단의 주요 예시

목표	1계층	2계층	공격 및 지원수단의 주요 예시
테러수단에 대한 정책의 중요도 설정	공격수단대응정책	폭발물·총기류 규제정책	군수용·산업용 폭발물 또는 IED 군·경찰용, 사제총기류 등
		대량살상무기(화생방물질) 규제정책	사고대비물질, 고위험병원체, 방사능물질 등
		비전통적 무기 (차량/우편물 등 이용) 등 규제	차량, 흉기류, 폭발물 탑재 드론·우편물 등
		인공지능(AI) 기술 이용 공격 대비 규제정책	딥페이크, 킬러로봇 등
	선전지원수단대응정책	SNS 이용 테러 선전·지원활동 규제	페이스북, 텔레그램 등
		테러단체 간행물(온라인·오프라인) 관리강화	테러단체 발행 인스파이어 등 인터넷 잡지
		테러단체의 커뮤니티 등 대상 선전 선동 규제	무슬림 집단거주지 등 커뮤니티 대상 ISIS, 알 카에다 등의 지시 및 리쿠르팅
		테러자금 모금 차단	하왈라, 마약밀매, 지원단체 등을 통한 지원

구분	주요 기능별정책의 분류	각 세부정책의 주요 예시
기능별 대테러정책	법령, 매뉴얼 정비 정책	테러방지법, 화학물질관리법, 표준매뉴얼 등 정비
	조직·예산 확대 정책	대테러기구, 분야별 전담조직 및 예산 보강
	정보수집 정책	테러의 예방·대비 및 대응에 필요한 정보수집
	교육 훈련 정책	군·경 대테러 특공대 운영 및 대테러훈련
	대국민홍보 정책	테러정보 신고 홍보, 테러발생시 대처법 및 폭력적 극단주의 예방을 위한 국가행동계획 홍보
	국내외 협력 정책	정보공유 등 목적 유관기관 협력, 국제협력

상대적 중요도를 파악하기 위해 각 단계에 있는 평가요소들 간에 1:1로

비교하는 쌍대비교의 방식을 사용한다. 다만, 비교할 때 원래 AHP의 쌍대비교인 9척 척도 대신에 인터뷰 대상자들의 합리적인 선택을 고려하여 5점 척도를 사용한다. AHP 쌍대비교에서 일반적으로 9점척도가 사용되고 있는데, 사티가 이 9점 척도를 채택한 것은 1956년 인지심리학자 밀러(Miller)가 “인간의 단기정보처리 능력은 7±2개이다”는 결론을 낸 데에 기초한 것이다. 그런데 9점 척도는 사실상 1~9점 뿐만 아니라 그 역수까지 합해서 총 17점 척도이기 때문에 밀러의 연구 결과와 다르고, 실제로 응답자들이 설문에 응할 때 각 척도의 의미를 구별해 내는 것도 어렵다면서 5점 척도가 실질적으로 9점척도에 해당한다는 주장도 있다(송근원 외, 2013). 5점 척도를 기준으로 삼은 논문에는 임용환(2018)의 연구가 있다.

[표 4-6] 상대적 중요도에 대한 기준

척 도	정 의	내 용
1	중요도 비슷	두 개의 요소가 상위 목표와 경험에 비추어 보아 대등하게 중요하다고 판단
2	조금 더 중요	한 요소가 다른 요소보다 경험에 비추어 조금 더 중요하다고 판단
3	중요	한 요소가 다른 요소보다 경험에 비추어 중요하다고 판단
4	매우 중요	한 요소가 다른 요소보다 경험에 비추어 강하고도 명백하게 중요하다고 판단
5	대단히 중요	한 요소가 다른 요소보다 비교가 되지않을 만큼 대단히 중요하다고 판단

예시 1) A 요인이 B 요인보다 영향력이 “강한(중요한)” 경우

→ 좌측영역 3 에 밑줄 표시

구분	평가요소	강함 ← 동일 → 강함	평가요소
1	폭발물	5 4 <u>3</u> 2 1 2 3 4 5	인공지능 기술(AI)

Ⅴ. 결과 분석 및 논의

테러 공격수단과 테러 선전·선동·지원수단에 대한 세부 대테러정책의 우선순위 도출을 위해 테러관계법령 연구, 화생방테러 연구, 인공지능과 테러문제 연구 등을 수행해온 대테러 분야 학계 전문가 10명과 대테러센터, 경찰청, 질병관리청, 원자력안전위 및 합참의 대테러업무 수행 간부 등 현장 전문가 10명을 대상으로 대면 인터뷰 및 설문조사를 한 결과 대상자 모두 응답을 하였으며, 미흡한 사항은 추가로 비대면 또는 대면 조사를 통해 보충하였다.

5.1 평가영역 및 평가요소 간 상대적 중요도 분석

5.1.1 계층화에 대한 의견 분석

우선, AHP에 의한 정책 결정에 영향을 주는 요인이 상대적 중요도를 측정하기 위한 평가구조를 '평가목표 – 평가영역 – 평가요소'라는 3단계의 구조로 설계하였다. '평가목표'는 최상의 단계로 대테러정책의 우선순위 결정을 위한 정책분석으로 이 연구논문의 목적을 말한다. 1계층 '평가영역'은 중간단계로서 테러공격수단, 테러 선전·선동·지원수단의 2개 영역이며 2계층은 1계층 각 영역의 하위 평가요소로서 영역별로 네 개씩의 대테러정책이다. 한편 이렇게 분류된 여덟 개의 세부 대테러정책에 대해 각각 정부대처 영역 중 어떤 정책이 우선순위로 대안을 도출하는 것이 바람직한지를 파악하기 위해 정부의 기능별 세부정책을 여섯가지로 분류하였으며 이렇게 연구모형을 정한 것이 바람직한지 학계 및 기관의 전문가들과 사전에 브레인스토밍을 거쳤다.

이러한 평가요소 구성에 대해서 전문가 응답자들에게 적정성을 문의하였는바 대체로 “다양한 유형, 전술에 기준해 복합적으로 평가요소 영역과 설정이 양호하다”. “주요 국가들은 테러단체의 범위를 선전·선동·지원 단체까지 포함하고 있기 때문에 선전 및 지원을 위한 수단 분류를 잘하였다”는 등 적정하다고 답변하였다. 다만, 테러지원 수단 중에서 “테러자금 요소는 별도로 평가영역으로 분류하여 세분화된 추가요소를 나누어서 분석할 필요가 있다”라는 의견도 있었다.

> 연구를 위한 정책의 분류는 정부 정책의 기본적 요소가 잘 망라되어 있는 것 같습니다. 다만, 최근 국제 사회에서 테러 선전지원을 차단하기 위한 테러 위험인물의 사회화 정책 즉, 소외와 차별을 느끼지 않도록 하는 등의 폭력적 극단주의 예방이 점차 중요하게 인식되고 있는데, 대국민 홍보로 분류할 수도 있겠지만 성격이 다소 다른 내용으로 보입니다(OO부 A국장).

5.1.2 1계층에 대한 상대적 중요도 분석

연구모형에서 밝힌대로 상대적 중요도 분석을 위하여 1계층의 대테러정책이라는 평가요소 간에 1 : 1로 비교하는 쌍대비교의 방식(pairwise comparison method)을 사용하였는데, 1계층은 비교 요소의 수가 2개인 만큼 한번의 비교를 하였으며 척도는 AHP 기법 9단계의 중간값을 제외하고 5단계를 사용하였다. 먼저, 테러위험요인 중 「테러공격 수단」과 「테러 선진·지원수단」을 비교할 때 어떤 영역이 지금까지 대테러정책 차원에서 중요성이 상대적으로 더 강했다고 생각하는가에 대해 다음 [표 5-1]과 같이 질문을 하였다.

[표 5-1] 1계층 간 종전 정책의 상대적 중요도 측정모형

문항	평가요소	중요 ← 동등 → 중요	평가요소
1	공격수단 대응정책	5 4 3 2 1 2 3 4 5	선전·지원수단 대응정책

이에 대해 전문가들의 의견을 종합해 보면 지금까지는 폭발물·총기류, 대량살상무기(화생방물질) 및 비전통적 무기(차량/우편물 등 이용) 등을 이용한 테러공격 수단에 대비한 대테러정책(가중치 0.697)이 SNS를 이용한 테러 선전·지원활동, 테러단체의 간행물(온라인· 오프라인) 이용 선전·지원활동 및 테러단체의 커뮤니티 등 인적 네트워크를 활용한 테러선동이나 테러자금 모금 등 테러 지원·선전활동을 차단하는 정책에 비해 더 중요했던 것으로 평가하였다.

이에 대한 평가는 학계의 대테러 전문가와 대테러 관계기관의 간부들 간에 큰 차이는 없었으나 관계기관(0.687)보다는 학계(0.707)에서 그동안 우리나라의 테러공격수단에 대한 대테러 정책이 테러 지원·선전활동에 대한 규제정책보다 상대적으로 더 중요하게 다루어졌다고 평가하였다.

[표 5-2] 1차평가 기준 - 지금까지 대테러정책 중요성 우선순위 비교

구분	순위	전체	학계	현장전문가
테러 공격수단	1	0.697	0.707	0.687
테러 선전·지원수단	2	0.303	0.293	0.313

구체적으로는 학계에서 평가한 지금까지의 테러공격수단의 상대적 중요도는 0.707[62]로서 테러 선전·지원수단의 상대적 중요도인 0.293에 비해 훨씬 높았으며 관계기관도 지금까지의 테러공격수단의 상대적 중요도를 0.687로 평가함으로써 테러 선전·지원수단의 상대적 중요도인 0.313에 비해 매우 높았으며 결국, 전체[63] 평가는 공격수단의 중요도가 0.697로 지원수단의 중요도 0.303에 비해 월등히 높았다.

이렇게 평가한 이유에 대해 전문가들은 테러공격수단에 대해서는 폭발물과 총기류 등 그 위험성이 관계기관과 국민들 사이에 자연스럽게 부각되었을 뿐 아니라 공격수단별 주무관청이 명확하게 정해져 있어 책임있는 행정을 구현해 온데 비해 테러 선전·지원활동은 주로 테러에 국한된 문제라기 보다는

62) 상대적 중요도의 수치는 각 평가요소의 합을 이론상 최대치인 50(총계의 경우 100) 대비 어느 정도의 비율에 해당하는지를 표시

63) 응답기관별 인원이 같아서, 평가결과는 집단 단위로 하든 개인단위로 하든 동일하다.

본래 일상생활에 필요하고 편리함을 가져다 주는 여러 가지 과학기술이 일반 범죄와 관련된 일, 주무관청이 각 분야의 산업을 활성화하는데 주력하는 점 등의 이유로 대테러 차원에서는 상대적으로 관심이 적었다는 평가를 내렸다고 한다.

이어서 테러위험요인 중 테러공격 수단과 테러 선전·지원수단을 비교할 때 어떤 영역이 앞으로 대테러정책 차원에서 중요성이 상대적으로 더 높아질 것으로 생각하는가에 대한 [표 5-3]과 같은 질문을 하였다.

[표 5-3] 1계층간 향후의 상대적 중요도 측정모형

문항	평가요소	중요 ← 동등 → 중요	평가요소
1	테러 공격수단	5 4 3 2 1 2 3 4 5	테러 지원수단

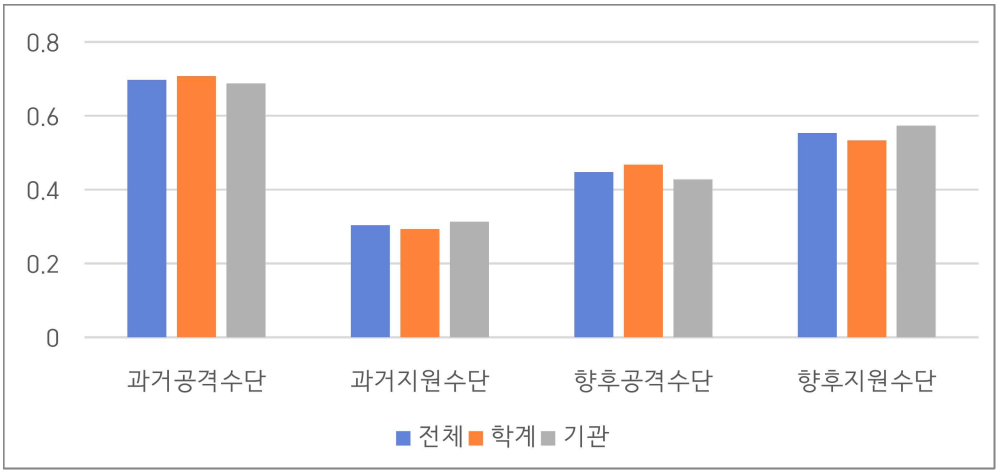
이에 대해서는 응답자들은 종전의 정부 대처와는 다르게 변화되어야 한다는 평가를 내렸는데, SNS나 메타버스를 이용한 테러 선전·선동 또는 훈련 등 테러 지원수단에 대한 중요도 가중치가 0.553로 산출됨으로써, 폭발물·총기류 등 테러 공격수단 대응정책의 중요도 가중치 0.447에 비해 상대적으로 더 높아졌다.

[표 5-4] 1차 평가기준 - 향후 대테러정책 중요성 우선순위 비교

구분	순위	전체	학계	현장전문가
테러 공격수단	2	0.447	0.467	0.427
테러 선전·지원수단	1	0.553	0.533	0.573

이와 관련 학계는 선전·지원수단에 대한 정책의 중요도(0.533)가 공격수단에 대한 정책의 중요도(0.467)에 비해 높기는 하지만 큰 차이가 없었으나, 현장 전문가들은 선전·지원수단에 대한 정책의 중요도가 0.573으로서 공격수단에 대한 정책의 중요도 0.427보다 학계 전문가들에 비해 더 높았다.

[그림 5-1] 과거 및 향후 공격/지원 수단 정책 간 중요도 비교



5.1.3 2계층 중 테러 공격수단간 상대적 중요도 분석

두 개의 1 계층, 즉 여러 가지 테러 공격수단에 대한 정책의 중요도와 테러 지원·홍보 수단에 대한 정책의 아래에 있는 2 계층 요소는 각각 4 개로 정하였으며 테러 공격수단의 종류에 따른 네가지 정책과 그 주요 예시는 앞에서 연구한 바대로 제 4 장의 [표 4-5]와 같이 정하였다.

1) 테러 공격수단 대응정책 간 종전의 상대적 중요도 비교

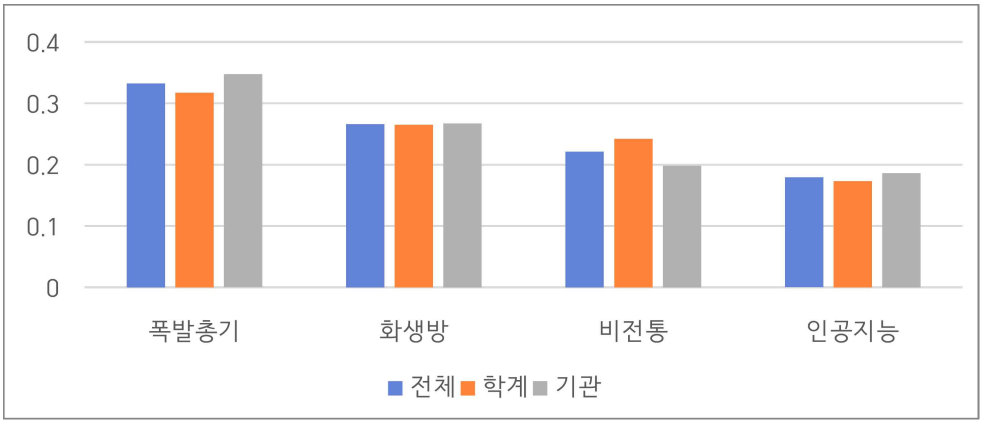
먼저, 공격수단 대응정책의 종전의 중요도 수준 비교를 위해 지금까지 대테러 정책 결정 및 변동에 어느 정도 중요하게 영향을 미쳤다고 생각하는지를 조사해 보았다. 이와 관련된 네가지 정책의 상대적 중요도 평가를 위해서 지금까지 각 정책의 중요도를 1부터 6 중에 하나를 표기하되(숫자가 높을수록 중요) 중복되지 않도록 했는데 그 조사결과는 [표 5-5]와 같이 확인되었다.

[표 5-5] 2차 평가기준 – 기존 공격수단(무기유형) 대응정책 우선순위 비교

구 분	순 위	전 체	학 계	현장전문가
폭발물·총기류(성질상 무기) 대응정책	1	0.332	0.317	0.347
화생방 물질 (대량살상 무기) 대응정책	2	0.266	0.265	0.267
차량돌진테러 등(비전통 무기) 대응정책	3	0.221	0.242	0.198
인공지능(AI) 등 대응정책	4	0.179	0.173	0.186

즉 지금까지는 폭발물·총기류 등 성질상 전형적인 본래의 무기에 대응하는 정책의 상대적 중요도는 학계 전문가 0.317, 현장 전문가 0.347로 전체 0.332로 이 분야의 정책대안의 중요성을 상대적으로 가장 높게 평가하고 있는 것으로 나타났다. 이어서 대량살상무기(화생방) 대응정책의 중요도가 0.266으로 지금까지 정부에서 대테러정책으로 두 번째로 중요하게 다룬 것으로 판단하고 있으며, 차량돌진테러 등 비전통 무기에 대한 정책이 중요도의 뒤를 이었다. 종전의 인공지능(AI) 등 사이버 기술 이용무기에 대한 그간이 정부 정책대안의 중요도에 대해서는 학계 전문가 0.173, 현장전문가 0.186으로 양측 다 비슷하게 가장 낮게 판단하고 있음을 알 수 있다.

[그림 5-2] 공격수단 간 종전의 상대적 중요도



이러한 네가지 정책에 대한 중요도 평가결과 가중치는 학계와 현장 전문가 양자가 그 순서가 동일하며 그 차이도 거의 없었다.

2) 테러 공격수단 대응정책 간 향후의 상대적 중요도 비교

이어서 위 테러공격수단 규제정책이라는 평가요소를 각각 아래와 같이 짝을 지어 비교할 때 어떤 요소가 앞으로 대테러정책 차원에서 중요성이 상대적으로 더 강할 것이라고 판단하는지에 대해서는 [표 5-6]과 같이 조사하였다. 폭발물·총기류 대응정책부터 인공지능·사이버 이용테러 대응정책 등 네가지에 대해 6번의 쌍대비교 방법으로 조사하였다.

[표 5-6] 테러 공격수단 대응정책간 향후의 상대적 중요도 쌍대비교 모형

문항	대응정책	중요 ← 동등 → 중요	대응정책
1	폭발물/총기류 대응정책	5 4 3 2 1 2 3 4 5	화생방물질 등 대응정책
2	폭발물/총기류 대응정책	5 4 3 2 1 2 3 4 5	차량돌진테러 등 대응정책
3	폭발물/총기류 대응정책	5 4 3 2 1 2 3 4 5	인공지능 사이버 악용 대응정책
4	화생방물질 등 대응정책	5 4 3 2 1 2 3 4 5	차량돌진테러 등 대응정책
5	화생방물질 등 대응정책	5 4 3 2 1 2 3 4 5	인공지능 사이버 악용 대응정책
6	차량돌진테러 등 대응정책	5 4 3 2 1 2 3 4 5	인공지능 사이버 악용 대응정책

이 여섯 번의 쌍대비교는 1계층의 두 가지 정책간 비교와는 달리 각 응답자 개인의 일관성(consistency) 여부가 중요한데, 학계 및 현장 전문가 20명 모두 비일관성 비율(inconsistency ratio, IR)이 0.1 이하이었다. 이는 비일관성 비율이 0.1 미만이면 합리적인 일관성을 가진 쌍대비교라고 판단하고, 0.2 이내일 경우에도 용납할 수 있는 정도의 일관성을 갖고 있다는 기준에 비추어 볼 때

모두 일관성이 있는 비교임이 확인되었다.

응답자들은 테러공격수단에 대한 정책 중에서 향후에는 인공지능·사이버 이용 테러 대응정책이 폭발물·총기류 정책 등 다른 세가지 정책 각각에 비해 보다 더 중요할 것이라고 평가하였다. 대체로 인공지능 등 사이버 이용테러 대응정책이 가장 중요하고, 그 다음이 대량살상무기(화생방) 테러 대응정책, 차량돌진테러 등 비전통무기 대응정책, 폭발물·총기류 대응정책 순으로 중요한 것으로 나타났다.

[표 5-7] 테러 공격수단간 향후의 상대적 중요도 쌍대비교 결과

문항	대응정책	중요 ← 동등 → 중요 5 4 3 2 1 2 3 4 5						대응정책
		학계	현장	전체	학계	현장	전체	
1	폭발물/총기류	0.391	0.363	0.379	0.608	0.636	0.620	화생방물질 등
2	폭발물/총기류	0.424	0.555	0.492	0.575	0.444	0.507	비전통무기 차량돌진 등
3	폭발물/총기류	0.274	0.238	0.258	0.725	0.761	0.741	인공지능 사이버
4	화생방물질 등	0.571	0.656	0.608	0.428	0.343	0.391	비전통무기 차량돌진 등
5	화생방물질 등	0.418	0.263	0.345	0.581	0.736	0.654	인공지능 사이버
6	비전통무기 차량돌진 등	0.274	0.217	0.247	0.725	0.782	0.752	인공지능 사이버

다만, [표 5-7]에서 보여주는 바와 같이 폭발물·총기류 대응정책과 차량돌진테러 등 비전통무기 대응정책 간 비교에 있어서는 학계와 현장이 서로 다르게 나타났는데, 학계에서는 비전통무기 대응정책이 더 중요하다고 평가한 반면에, 현장에서는 앞으로도 계속 폭발물·총기류 대응정책이 상대적으로 더 중요하다고 평가하였다. 이는 두 가지 대응정책의 중요도 차이가 별로 크지 않다는 것을 의미한다.

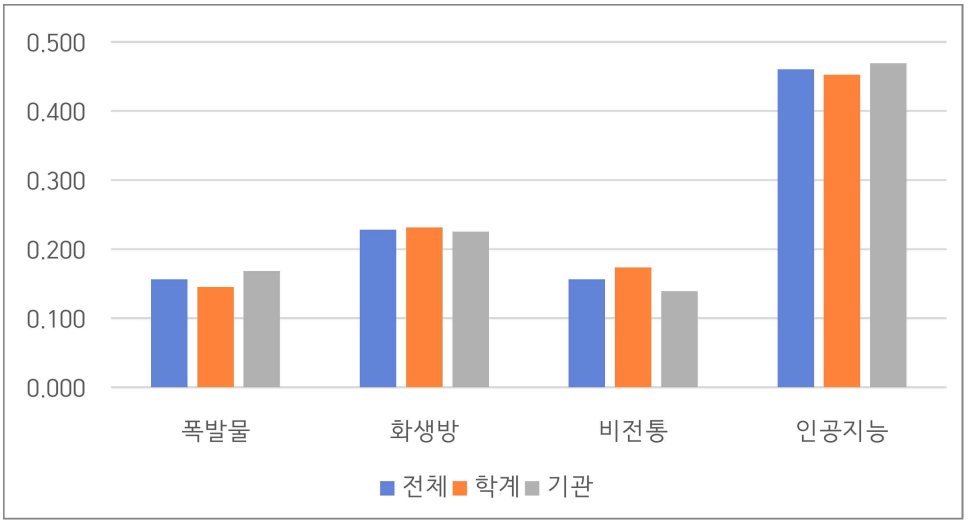
구체적으로는 인공지능 등 사이버 이용테러 대응정책이 앞으로는 폭발물·총기류 대응정책과 비교하면 0.741 : 0.258로, 화생방 테러 대응정책과 비교하면 0.654 : 0.345로, 비전통무기테러 대응정책과 비교하면 0.752 : 0.247로 월등하게 더 관심을 가져야 하는 것으로 학계와 현장의 대테러 전문가들에 의해 평가되었다. 이 의미는 폭발물·총기류 대응정책 등이 중요하지 않은 것이 아니라, 전통적인 공격수단에 대해서는 법령이나 매뉴얼, 조직과 예산, 교육·훈련 등의 대응정책과 체계가 기존에 어느 정도 잘 구축되어있는 만큼 앞으로는 새로운 공격수단으로 등장할 것으로 예상되는 인공지능 등 사이버 이용 테러에 대처하기 위해 이와 관련된 대테러정책에 관심을 기울여야 한다는 것을 말한다. 비일관성비율 IR은 0.048이었다.

네가지 공격수단 상호간 6번의 쌍대비교 결과 얻은 점수를 각각의 정책별로 합산하면 [표 5-8]과 같다. 앞으로는 인공지능 등 사이버기술을 악용한 테러에 대비하는 정책개발에 최우선순위를 두고 이와 함께 화생방테러 즉, 대량살상무기에 대응하는 정책에 대해서도 깊은 관심을 두어야 한다는 의미인데 학계 및 현장의 응답자들은 앞으로 혁명 또는 AI시대에 대비해야 하는 것과 코로나19 사태의 영향으로 생물테러에 대한 경각심이 높아졌기 때문이라고 한다.

[표 5-8] 2차 평가기준 - 향후 공격수단(무기유형) 대응정책 우선순위 비교

구 분	전 체		학 계		현장전문가	
	중요도	순위	중요도	순위	중요도	순위
폭발물·총기류(성질상 무기) 대응정책	0.156	3	0.145	4	0.168	3
화생방 물질 등(대량살상무기) 대응정책	0.228	2	0.231	2	0.225	2
차량돌진테러 등(비전통무기) 대응정책	0.156	3	0.173	3	0.139	4
인공지능(AI) 등(사이버기술 이용무기) 대응정책	0.460	1	0.452	1	0.469	1

[그림 5-3] 공격수단별 향후 대응정책의 중요도



5.1.4 2 계층 중 테러 선전·지원수단간 상대적 중요도 분석

1) 선전·선동·지원수단 대응정책의 종전의 중요도 수준 비교

먼저, 테러 선전·지원 수단 대응정책의 종전의 중요도 수준 비교를 위해 지금까지 대테러정책 결정 및 변동에 어느 정도 중요하게 영향을 미쳤는지에 대한 판단을 위해 하위 2계층 평가요소인 네가지 정책과 그 주요 사례를 제시하였다.

[표 5-9] 측정모형 상 세부 지원수단(2계층)의 주요 예시

1 계층	2계층 : 주요 선전·선동·지원수단별 정책의 분류	각 세부정책의 주요 예시
선전 지원 수단 대응 정책	SNS 및 메타버스 이용 테러 선전·선동·리쿠르팅 훈련 등 지원활동 규제	테러단체, 테러리스트 등의 페이스북, 텔레그램 등을 이용한 선전·선동, 리쿠르팅 및 메타버스 이용 테러훈련 등 규제
	테러단체 간행물(온라인·오프라인) 관리강화	테러단체 발행 간행물이나 웹진 등을 이용한 선전 선동 및 리쿠르팅 규제

	커뮤니티 등 인적네트워크 이용 테러선전·선동 등 규제	무슬림 집단거주지 등 커뮤니티 대상 테러단체 및 테러위험인물 등의 선전·선동 및 리쿠르팅 등 규제
	테러자금 모금 차단	하왈라, 마약밀매, 지원단체 등을 통한 테러단체 및 테러리스트 지원 규제

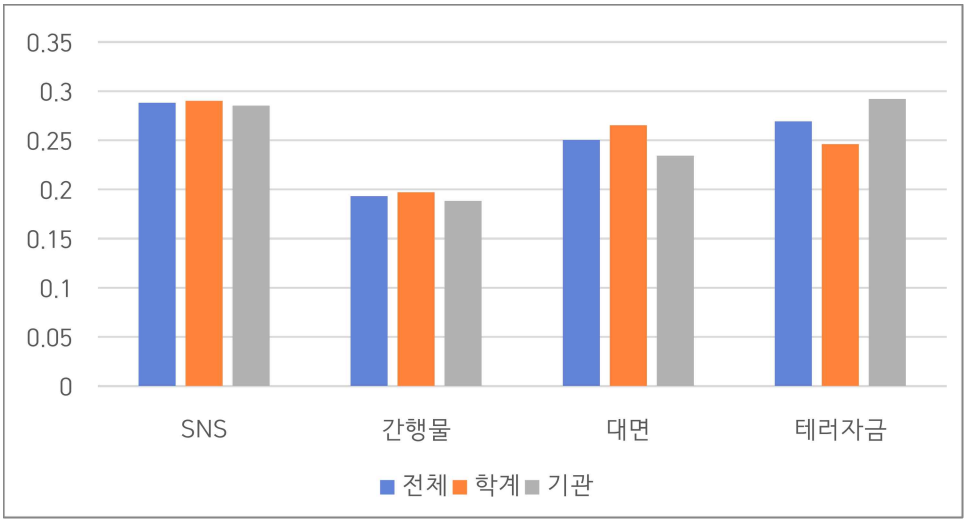
종전에 정부의 선전·지원수단(2계층)층에 해당하는 대테러 정책 간 상대적 중요도 평가를 위해서 각각에 대해 해당하는 숫자 1~6(숫자가 높을수록 중요)이 중복되지 않도록 표기하도록 하여 집계한 통계는 다음 [표 5-10]과 같다.

[표 5-10] 2차 평가기준 - 기존의 선전·지원수단 대응정책 우선순위 비교

구분	전체		학계		현장전문가	
	중요도	순위	중요도	순위	중요도	순위
SNS 등 이용 선전 지원활동 규제정책	0.288	1	0.290	1	0.285	2
테러단체 간행물 관리정책	0.193	4	0.197	4	0.188	4
대면 선전 선동 및 리쿠르팅 규제정책	0.25	3	0.265	2	0.234	3
테러자금 모금 차단 정책	0.269	2	0.246	3	0.292	1

즉 지금까지는 SNS 이용 테러 선전· 지원활동 규제정책의 중요도가 학계 전문가 0.290, 현장 전문가 0.285, 전체 0.288로 가장 높았다. 이는 특히, 학계 전문가들이 이 분야의 정책대안이 가장 중요했던 것으로 평가한 데에 따른 것이다. 이어서 전문가들은 테러모금 차단정책을 지금까지 정부에서 대테러정책으로 두 번째로 중요하게 다룬 것으로 평가하였으며, 이슬람 커뮤니티 등에서 발생하고 있는 인적 네트워크를 활용한 선전·선동 지원활동에 대한 정책이 중요도의 뒤를 이었다. 테러단체 간행물(온라인· 오프라인) 관리강화 등에 대한 종전의 정책 중요도를 0.193으로 가장 낮게 평가하였음을 알 수 있다.

[그림 5-4] 테러 선전·지원 수단 대응의 종전 상대적 중요도



이러한 네가지 정책에 대한 기존의 중요도 가중치를 보면 최우선순위의 정책으로 판단한 분야가 학계와 현장의 전문가 응답 결과가 달랐는데 학계 전문가들은 SNS 이용 테러 선전·선동·지원활동 규제정책의 중요도가 0.290으로 네가지 정책 중 가장 높은 것으로 나타난 반면에, 현장 전문가들은 테러모금 차단정책의 중요도를 0.292로 평가하여 지금까지 정부가 가장 중요하게 다룬 정책으로 판단한 것임을 알 수 있다. 그러나 두 정책에 대한 전체적인 평가는 차이가 크지 않아서 이 두 가지 정책의 중요도는 비슷한 것으로 보인다. 한편, 학계 전문가들은 테러단체가 커뮤니티 등 인적 네트워크를 이용해서 대면 선전·선동 및 리쿠르팅 활동을 하고 있는 점에 대한 규제정책의 중요도를 두 번째 순위인 0.265로 평가하였으며, 현장 전문가들이 정책의 중요도를 가장 높게 평가(0.292)한 테러자금 차단을 위한 정책 중요도를 0.246, 즉 3위로 평가한 점이 돋보인다.

2) 선전·지원수단 대응정책의 향후 상대적 중요도 비교

이어서 위 테러 선전·선동·지원수단 규제정책이라는 평가요소를 각각 아래와 같이 짝을 지어 비교할 때 어떤 요소가 앞으로 대테러정책 차원에서 중요성이 상대적으로 더 강할 것이라고 판단하는지에 대해서는 [표 5-11]과 같은

문항으로 조사하였다. ① SNS나 메타버스 이용 테러 선전·선동·리쿠르팅 훈련 등 지원활동 규제정책, ② 테러단체 간행물(온라인·오프라인) 관리정책, ③ 테러단체의 커뮤니티 등 대면 선전·선동 및 리쿠르팅 등 지원활동 규제정책, ④ 테러자금 모금 차단정책 등 네가지에 대해 앞으로 중요하게 정책대안을 모색해야 한다고 생각하는 분야에 대해 이를 각각 비교하는 6번($_4C_2$)의 쌍대비교 방법으로 조사하였다.

[표 5-11] 테러 선전·지원수단 간 향후의 상대적 중요도

문항	평가요소	중요 ← 동등 → 중요	평가요소
1	SNS이용 선전·지원 활동 규제	5 4 3 2 1 2 3 4 5	온·오프라인 테러 단체 간행물 관리
2	SNS이용 선전·지원 활동 규제	5 4 3 2 1 2 3 4 5	대면 선전 선동 및 리쿠르팅 규제
3	SNS이용 선전·지원 활동 규제	5 4 3 2 1 2 3 4 5	테러자금 모금 차단
4	온· 오프라인 테러 단체 간행물 관리	5 4 3 2 1 2 3 4 5	대면 선전 선동 및 리쿠르팅 규제
5	온· 오프라인 테러 단체 간행물 관리	5 4 3 2 1 2 3 4 5	테러자금 모금 차단
6	대면 선전 선동 및 리쿠르팅 규제	5 4 3 2 1 2 3 4 5	테러자금 모금 차단

이 여섯 번의 쌍대비교도 각 응답자 개인의 일관성(consistency) 여부가 중요하기 때문에 설문의 효과성을 높이기 위해 각 응답 내용을 받은 다음 비일관성 비율(inconsistency ratio, IR)을 검토하였는데 응답자인 학계 및 현장 전문가 20명 모두 10% 이하이었다.

전문가들은 테러 선전·선동·지원수단에 대한 정책 중에서 SNS와 메타버스 이용 테러 선전·선동·리쿠르팅 훈련 등 지원활동 규제정책이 향후에도 지금까지와 마찬가지로 테러단체의 온라인·오프라인 간행물 관리강화 등 다른 세가지 정책 각각에 비해 보다 더 중요할 것이라고 평가하였다. 학계와 현장 둘 다 SNS와

메타버스를 이용한 프로파간다 등 지원활동 규제가 가장 중요하고, 그 다음이 하왈라 등을 이용한 테러자금 지원을 차단하는 정책, 이슬람 커뮤니티 등 인적네트워크를 이용한 테러단체와 극단주의자들의 테러 선전·선동·리쿠르팅 등을 규제하는 정책 순으로 중요하다고 평가한 것으로 나타났다. 테러단체가 발행하는 웹진이나 오프라인 간행물에 대한 관리정책은 다른 세가지 테러 지원 대응정책에 비해 상대적으로 중요도가 낮다고 평가되었다.

이는 종전의 정책에 대한 평가를 정리한 [표 5-12]에서 나타난 것과 마찬가지로 앞으로도 네가지 테러 지원활동에 대한 규제정책의 중요도 순서가 계속 변하지 않고 동일하다는 점이 특징이라고 할 수 있다.

구체적으로는 SNS와 메타버스를 이용한 지원활동을 규제하는 정책이 테러단체의 웹진 등 간행물 대응정책과 비교하면 0.762:0.237로, 인적네트워크 이용 지원활동 규제정책과 비교하면 0.696:0.303으로, 테러자금 차단정책과 비교하면 0.594:0.405로 더 큰 관심을 가져야 하는 것으로 학계와 현장의 대테러 전문가들에 의해 평가되었다. 테러자금 모금 차단정책의 경우 SNS나 메타버스 규제정책보다는 중요도가 낮지만, 테러단체 등의 간행물(0.714:0.285)이나 인적네트워크(0.657:0.342) 관리보다는 중요도가 높은 것으로 비교되었다.

[표 5-12] 테러 선전·지원수단별 대응정책간 향후의 상대적 중요도

문항	대응정책	중요 ← 동등 → 중요 5 4 3 2 1 2 3 4 5						대응정책
		학계	현장	전체	학계	현장	전체	
1	SNS	0.729	0.795	0.762	0.270	0.204	0.237	간행물
2	SNS	0.667	0.727	0.696	0.333	0.272	0.303	대면 선전선동
3	SNS	0.555	0.631	0.594	0.444	0.368	0.405	테러자금 모금
4	간행물	0.410	0.485	0.445	0.589	0.514	0.554	대면 선전 선동

5	간행물	0.232	0.341	0.285	0.767	0.658	0.714	테러자금 모금
6	대면 선전 선동	0.307	0.382	0.342	0.692	0.617	0.657	테러자금 모금

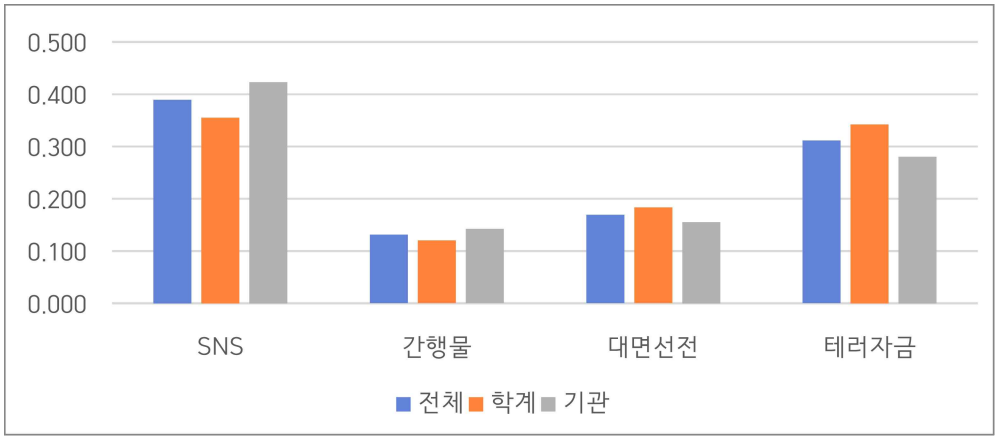
네가지 지원수단 상호간 6번의 쌍대비교 결과 얻은 점수를 각각의 정책별로 합산하면 다음 [표 5-13]과 같다. 이는 지금까지도 정부에서 SNS 등을 이용한 테러지원활동 규제정책에 주력해 왔으나, 앞으로도 테러단체나 테러리스트들이 이 분야를 이용하여 은밀하고도 새로운 형태의 테러지원 활동을 지속할 것으로 예상되기 때문에 대테러 관계기관이 계속해서 SNS나 메타버스 등 분야에 관심을 가져야 한다는 평가를 내린 의미라고 학계 및 현장의 대테러 전문가들은 말한다. 전문가 전체의 비일관성비율 IR은 0.054이었다.

[표 5-13] 2차 평가기준 –향후 선전·지원수단 대응정책 우선순위 비교

구분	순위	전체	학계	현장전문가
SNS 등 이용 선전 지원활동 규제정책	1	0.389	0.355	0.423
테러단체 간행물 관리정책	4	0.131	0.120	0.142
대면 선전 선동 및 리쿠르팅 규제정책	3	0.169	0.183	0.155
테러자금 모금 차단 정책	2	0.311	0.342	0.28

다만, 학계 전문가들은 현장 전문가들에 비해 상대적으로 테러자금 모금 차단 정책에도 계속 관심을 가져야 하는 것으로 평가하였다. 더욱이 [표 5-10]에서 지금까지는 SNS 이용 테러 선전· 지원활동 규제정책의 중요도 평가점수가 가장 높기는 했어도 다른 세가지 정책에 비해서 크게 차이가 나지 않았으나, 앞으로는 이 정책이 테러자금 차단 정책과 함께 다른 규제정책보다 보다 더 중요하게 부각되어야 할 것이라는 의미이다.

[그림 5-5] 선전·지원 수단별 향후 대응정책의 상대적 중요도



5.1.5 1 계층 가중치 반영 2 계층간 상대적 중요도 분석

테러수단 분야 학계·관계현장의 전문가 20 명을 대상으로 수집한 자료들과 인터뷰한 내용 등을 검토하여 1 계층(1 차 기준) 가중치 반영 2 계층(2 차 기준)간 기존 정책의 상대적 중요도를 정리해보면 다음과 같다.

[표 5-14] 1차/2차 기준 가중치 적용 기존 정책의 전체 순위

1차 기준			2차 기준			
평가영역	순위	가중치	평가요소	중요도	1차 가중치 반영	순위
테러 공격수단	1	0.697	폭발물·총기류(성질상 무기) 대응정책	0.332	0.231	1
			화생방 물질 등(대량살상무기) 대응정책	0.266	0.185	2
			차량돌진테러 등(비전통 무기) 대응정책	0.221	0.154	3
			인공지능(AI) 등(사이버 기술 이용무기) 대응정책	0.179	0.125	4

테러 선전·지원수단	2	0.303	SNS 등 이용 선전 지원활동 규제정책	0.288	0.087	5
			테러단체 간행물 관리정책	0.193	0.058	8
			대면 선전 선동 및 리쿠르팅 규제정책	0.250	0.076	7
			테러자금 모금 차단 정책	0.269	0.082	6

한편, 향후 연구모형의 1계층, 즉 테러공격수단과 테러지원수단에 대한 정책의 중요도 평가에서 앞에서 살펴본 것처럼 전자는 0.447, 후자는 0.553의 가중치를 보이고 있는바, 이를 감안하여 AHP기법에 의한 테러수단 대응정책 여덟가지의 상대적 중요도를 종합해 보면 다음 [표 5-15]와 같다.

[표 5-15] 1차/2차 기준 가중치 적용 향후 대테러정책의 전체 순위

1차 기준			2차 기준			
평가영역	순위	가중치	평가요소	중요도	1차 가중치 반영	순위
테러 공격수단	1	0.447	폭발물·총기류(성질상 무기) 대응정책	0.156	0.070	7
			화생방 물질 등(대량살상무기) 대응정책	0.228	0.102	4
			차량돌진테러 등(비전통 무기) 대응정책	0.156	0.070	7
			인공지능(AI) 등(사이버 기술 이용무기) 대응정책	0.46	0.206	2
테러 선전·지원 수단	2	0.553	SNS 등 이용 선전 지원활동 규제정책	0.389	0.215	1
			테러단체 간행물 관리정책	0.131	0.072	6
			대면 선전 선동 및 리쿠르팅 규제정책	0.169	0.093	5
			테러자금 모금 차단정책	0.311	0.172	3

즉, 전문가들의 의견을 종합해 보면 SNS나 메타버스를 이용한 테러단체의 프로파간다와 테러선동 및 리쿠르팅 그리고 테러훈련 등에 대비하는 정책이 가장 중요하고 우선시되어야 하며, 둘째로는 인공지능(AI) 등을 악용하여 테러를 자행할 것에 대비해야 하고, 다음으로는 테러자금 모금을 차단하는 정책이 우선시 되어야 한다는 것이다.

5.2 테러수단에 따른 기능별 세부정책의 우선순위

이상에서 테러수단을 직접적인 테러 공격수단과 테러 선전·선동 등 간접적인 지원수단(1계층)으로 나누어 각각 4가지 세부정책(2계층)으로 나누어 앞으로 정책대안의 우선순위를 어떻게 결정할지에 대해 학계 및 현장 전문가들의 의견을 통해 검증해 보았다. 여기에서는 이러한 8가지 정책 각각에 대해 정부의 기능별 세부정책의 향후 중요도를 평가하여 우선순위를 도출하고 구체적으로는 어떠한 정책대안들이 제시되고 있는지를 연구하고자 한다. 기능별 세부정책은 앞에서 분류한대로 핵심전문가 그룹 FG(focus group)의 의견을 종합하여 [표 5-16]과 같이 여섯가지 정책으로 정하였으며, 8개 요소에 대한 각각 6가지 정책을 비교하면 총 48개이 정책대안 중에서 어느 정책이 우선순위에 해당하는지를 연구하게 되는 셈이다.

[표 5-16] 테러에 관한 기능별 세부정책의 분류 및 예시

구분	주요 기능별정책의 분류	각 세부정책의 주요 예시
1	법령, 매뉴얼 정비 정책	테러방지법, 화학물질관리법, 표준매뉴얼 등 정비
2	조직(인력)·예산 확대 정책	대테러기구, 분야별 전담조직 및 예산 보강
3	정보수집 정책	테러의 예방·대비 및 대응에 필요한 정보수집
4	교육 훈련 정책	군·경 대테러 특공대 운영 및 대테러훈련
5	대국민홍보 정책	테러정보 신고 홍보, 테러발생시 대처법 및 폭력적 극단주의 예방을 위한 국가행동계획 홍보
6	국내외 협력 정책	정보공유 등 목적 유관기관 협력, 국제협력

그런데 이 여섯가지 정책의 비교는 쌍대비교를 하지않고 일종의 다대비교라 할 수 있는데 전문가별로 중요도 순서를 정하도록 하였다. Saaty 는 대안의 수가 많아질수록 쌍대비교의 수는 더 늘어나므로 막대한 시간이 필요하며, 일관성도 나빠진다고 하면서 절대평가법을 제창하였는데(Kinoshita 著. 권재현 譯, 2012, 42), 여기서는 절충적으로 여섯가지 전체를 한꺼번에 순서와 중요도(1~6, 숫자가 높을수록 더 중요)를 정하도록 함으로써 전문가 의견을 입체적으로 파악하는 한편, 일관성 유지효과도 얻을 수 있도록 하였다.

[표 5-17] 테러 수단 대응정책 기능별 정책의 중요도 평가

구분	기능별 세부 정책	중요도 순서					
		낮 다 - 보 통 - 높다					
		1	2	3	4	5	6
OOOO 대응정책	법령, 매뉴얼 정비 정책						
	조직(인력)·예산 확대 정책						
	정보수집 정책						
	교육 훈련 정책						
	대국민홍보 정책						
	국내외 협력 정책						

5.2.1 테러 공격수단 규제정책의 기능별 세부정책 우선순위

1) 폭발물·총기류 대응 정책

학계 및 현장의 대테러 전문가들에게 군수용·산업용 폭발물이나 사제폭발물(IED) 및 사제총기류 등에 대해 앞으로 기능별 정책 여섯 가지의 상대적 중요도를 위해서 각각에 대해 해당하는 숫자(1~6)가 중복되지 않도록 표기하도록 하여 그 응답을 종합하면 [표 5-18]과 같다.

[표 5-18] 폭발물·총기류에 대한 향후 기능별 대응정책의 상대적 중요도

폭발물 총기류 대응정책		법령, 매뉴얼 정비	조직·예산 확대	정보수집 강화	교육훈련	대국민 홍보	국내외 협력
전 체	중요도	0.185	0.181	0.222	0.158	0.113	0.138
	순위	2	3	1	4	6	5
학 계	중요도	0.177	0.173	0.233	0.168	0.103	0.142
	순위	2	3	1	4	6	5
현 장	중요도	0.195	0.190	0.209	0.147	0.123	0.133
	순위	2	3	1	4	6	5
해당정책 간 비교우위	기능내 순위	④	②	⑥	③	⑦	⑥
	수단내 순위	3 ★	1★★★	4	2 ★★	6	4

앞에서 [표 5-8]에서 분석한 바와 같이 폭발물 및 총기류에 대한 향후 대응정책의 상대적 중요도에 대해 학계 전문가들은 공격수단 네 가지 가운데 4위(0.126)로, 현장에서는 3위(0.173)로 평가한 적이 있다. 이것은 실제 지금도 테러 공격 수단으로 가장 많이 사용되는 폭발물이나 총기류에 대한 대처가 중요하지 않다는 의미가 아니라 그동안 정부의 대책이 안정적이어서 새로운 테러수단에 대한 관심을 대테러 관계기관이니 국민들이 더 가져야 한다는 의미이다. 이 가운데 폭발물 총기류에 대해 전문가들이 평가한 정부의 기능별 대응정책의 우선순위를 보면 정보수집 강화가 제일 높고 이어서 법령 및 매뉴얼 정비정책, 그리고 조직 · 인력 및 예산 확대정책이 필요하다는 의견이다. 이러한 순서는 학계 전문가와 현장 전문가들 의견이 동일하다. 이렇게 폭발물·총기류 대응정책에 대해 학계 및 현장 전문가들이 정보수집 정책을 가장 중요하게 평가한 것은 '테러는 예방이 중요하고 예방에는 정보가 가장 핵심이다'라는 판단이 대테러 전문가들 사이에 보편화 되어 있는 데다 전세계 테러 공격이 대부분 폭발물과 총기류에 의해 이루어지고 있어 이들에 대한 차단에 정보수집이 긴요하다는 점이 작용한 것이다. 다만, 여타 테러 공격수단이나 선전 지원수단에 대한 기능별 정책에 있

어서도 우선순위가 비슷하게 나타나기 때문에 각 기능별 정책의 비교우위를 비교해 보았다. 즉 폭발물 총기류에 대한 정보수집 강화정책이 가장 중요하다고 답변하였으나 테러자금 모금 차단을 위해서도 정보수집이 가장 중요하다고 답변한 바, 이 경우 정보수집의 중요도는 상대적으로 다르다.

[표 5-19] 각 테러수단에 대한 정보수집 정책의 비교우위

수단	폭발물	화생방	비전통	AI등	SNS 등	간행물	커뮤니티	테러자금
비중	0.222	0.216	0.230	0.215	0.234	0.234	0.242	0.243
순위	6	7	5	8	3	3	2	1

예를 들어, 각 기능별 정책 중에 정보수집은 폭발물 등 8가지 테러수단 대응 정책 모두에서 제일 중요도가 높은 것으로 평가된다. 그런데, 정보수집 정책을 기준으로 각 테러수단에 대해 상대적으로 평가해보면, 테러자금 차단과 커뮤니티에서의 대면 선동 차단에서 가장 절실하다는 의견이며, 이어서 SNS 악용 차단이나, 간행물 이용 프로파간다 차단에 정보수집이 중요하다고 하였다. 이런 식으로 분석해 보면 폭발물 총기류에 대한 정책은 [표 5-18]의 제일 아래 칸에 나와 있는 것처럼 조직·인력과 예산의 확대가 제일 중요하고, 다음으로는 EOD팀[64]이나 대테러특공대에 대한 교육·훈련이 중요하다는 의미가 된다.

이렇게 비교우위를 검토한 것은 기능별 정책 중 정보수집 정책이 모든 공격과 지원수단에 있어서 제일 중요하다 하더라도 어느 공격수단과 지원수단에서 더 중요한지를 파악하기 위함이었다. 이는 '한 나라가 두 재화 생산 모두에 절대우위를 갖는 경우에도 다른 나라보다 어떤 재화를 상대적으로 적은 기회비용으로 생산할 수 있을 때 그 나라는 그 재화에 비교우위가 있으며 그 재화에 특화하는 것이 양국 모두의 후생을 증대시킨다'는 「리카도(Ricardo)」의 비교우위론(theory of comparative advantage)을 원용한 것이다(김신행 외, 2020).

전문가들은 테러수단 중 현실적으로 가장 비중이 높은 폭발물에 대한 정

64) 폭발물 처리(Explosive Ordnance Disposal)는 불발탄, 유기탄, 매몰탄, 불량탄 등에 대한 검출 · 식별 · 평가 및 안전 조치를 한 후 폭파 · 소각 · 분해 · 매몰 등의 방법으로 위험성을 제거하고 폭발물에 의한 인적 · 물적 피해를 사전에 방지하는 행위를 말한다.

책과 관련하여 국내폭발물 관리는 군·경 등 관계기관 주도 하에 대체적으로 잘 시행되고 있는 것으로 평가한다. 다만, 군에 대해서는 폭발물에 관한 자동화 된 데이터 관리를 통해 실시간 재고 관리가 이루어진다면 보다 효율적일 것이며 폭발물탐지·해체 등과 관련한 장비와 인원의 확충이 필요하다고 한다.

사제폭발물은 종류가 다양하고 원료물질 또한 다양한 편인데, 이에 비해 정부가 모든 원료물질을 규제할 수가 없어 관리상 사각지대가 발생할 우려가 있다. 생산업체는 정부(지자체)가 관리할 수 있다 하더라도 구매자에 대한 정보관리가 현실적으로 어려운 점이 많은 만큼 부처 간 협력과 대국민 홍보 그리고 사전정보 수집을 통한 차단활동이 중요하다. 특히, 정부의 정책만으로는 예방에 한계가 있으므로 대국민 홍보를 지속적으로 전개하고 은밀히 이루어지는 테러의 특성을 감안하여 사전 정보수집에 조직 인력 예산을 보장하는 방안이 필요하다.

또한, 산업용·민수용 사제폭발물 재료에 대한 관리를 강화할 필요가 있는데 오히려 소규모 영세업체가 사각지대화되지 않도록 유의해야 하며, 건설현장에서는 폭발물 관리자와 담당자들이 보다 철저히 관리해야 한다는 '인식'을 강화하는 것이 중요한데 이를 위해 일선 대테러 관계기관에서 건설현장 관리자들과의 대면 접촉을 강화하여 이들이 보다 책임감을 느끼고 관리할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

새로운 사제폭발물(IED) 제조법이 SNS 등을 통해 유포되는 경우 신규 제조방법의 효과 및 위력에 대해 평가실험을 실시하고 그 결과에 따라 대책마련이 가능한데 위력평가 실험을 할 수 있는 기관 지정 및 권한 부여가 명확하게 규정되어 있지 않다는 문제점이 있어 개선대책이 필요하다.

전문가들은 총기류에 의한 테러가 2020 년에 이어 2021 년에도 세계적으로 가장 많이 발생하였으며 이러한 추세는 앞으로도 계속될 전망되고 있다며 불법총기 단속이 강하게 요구된다고 한다[65]. 대응정책과 관련하여 전문가들은 테러방지법에 등장하는 "총기류"라는 용어는 다른 법률에는 나타나지 않으며, 실무적으로는 중화기를 협의의 총기류와 별도의 테러수단으로 구분하고 있으

65) 2016년 10월 서울시내 오패산 터널 근처에서 경찰관이 폭행 용의자가 발사한 사제 총기에 맞아 숨지는 사고가 발생하였으며, 이날 현장에서 체포된 범인은 사제 총기를 16정이나 소지한 것으로 드러났었다.

나 법령상으로는 총기류에 해당한다고 할 수 있기 때문에 총기류의 정의에 대해서 테러방지법은 별도의 적극적인 규정을 두는 것이 바람직하다고 한다. 현재로서는 총포화약법 상의 총포 즉 권총, 소총, 기관총, 포, 엽총, 금속성 탄알이나 가스 등을 쏠 수 있는 장약총포, 공기총 및 그 부품이 테러방지법 상의 총기류 즉, 광의의 총기류에 해당한다고 볼 수 있으며 이외에 총포화약법상 총포와는 별도로 규정하고 있는 분사기, 전자충격기, 석궁 등도 광의의 총기류에 포함시킬 것인지 여부는 테러방지법 상 관계기관에서 테러이용수단에 대한 안전관리대책을 수립하도록 규정하고 있는 점과 관련하여 명확한 해석이 필요한 상황이다. 2022 년 1 월 미국 '총기 폭력 기록보관소'(GVA) 66)발표에 의하면 2021 년에 발생한 총기 난사 사건이 역대 최고치를 기록했다고 발표(1.1)하였는데, 미국內 4 명 이상의 사상자가 발생한 총기난사의 경우 2019 년 417 건에서, 2020 년 611 건, 2021 년 693 건으로 증가하고 있어. 코로나 팬데믹 이후 총기류에 의한 테러불안감이 가중되고 있음을 알 수 있다.

전문가들은 총기류 관리를 더욱 철저히 하기 위해서는 2021 년 11 월 개정된 영국의 총기법을 참고할 필요가 있다고 한다. 영국에서는 2021 년 8 월 플리머스市 총기난사 사건 직후 정치권에서 총기규제 강화 등 후속조치 마련을 촉구함에 따라 英 내무부는 총기법(Firearms Act 1968)을 개정했는데, 경찰은 총기소지 허가 전에 반드시 신청자의 정신병력 · 약물남용 여부 등이 명기된 의료 정보를 확인해야 하며, SNS 활동내용과 가정폭력 여부 및 재정 상태를 확인할 수 있도록 하였다.

또한, 최근 해외에서 3D 프린터에 의한 총기 제작이 현실화 되고 있어 이에 대한 안전대책 강화가 필요한데, 전문가들은 이러한 3D 프린터 제작 등 새로운 사제총기 제조법이 유포되는 경우에 대비하여 테러방지법이나 총포화약법 등에 이러한 위력 평가실험을 할 수 있는 기관지정 및 권한 부여를 할 필요가 있다고 한다. 총기류 역시 폭발물과 비슷하게 엄격하게 관리되고 있는 상황이기는 하나 불법총기류 신고와 관련하여 적발시 처벌될 수 있다는 점을 지속적으로 대국민 홍보하여 경각심을 고취하는 방안도 매우 유효적절할 것으로 평가되고 있다.

---

66) GVA는 '13년 설립된 美 비영리 민간단체로 미국에서 발생한 모든 총기사건을 기록하고 있다.

2) 화생방 물질(대량살상무기) 대응 정책

사고대비물질, 고위험병원체, 방사능물질 등에 대해 앞으로 기능별 정책 개선과 관련해서는 정보수집 정책과 화생방테러에 대비한 교육·훈련정책이 상대적으로 매우 중요하다고 평가했다. 또한 화생방 테러에 대한 기능별 정책의 비교우위를 파악해 보면, 화생방교육·훈련과 조직·예산의 확대가 필요하다고 전문가들이 평가하였다.

[표 5-20] 화생방물질 등에 대한 향후 기능별 대응정책의 상대적 중요도

화생방테러 대응정책		법령, 매뉴얼 정비	조직·예산 확대	정보수집 강화	교육 훈련	대국민 홍보	국내외 협력
전 체	중요도	0.167	0.167	0.216	0.169	0.121	0.158
	순위	3	3	1	2	6	5
학 계	중요도	0.158	0.175	0.214	0.171	0.115	0.163
	순위	5	2	1	3	6	4
현 장	중요도	0.176	0.157	0.219	0.166	0.128	0.152
	순위	2	4	1	3	6	5
해당정책 간 비교우위	기능내 순위	⑥	④	⑦	②	⑥	⑤
	수단내 순위	4	2 ★★	6	1★★★	4	3 ★

전문가들은 화생방테러 즉 대량살상무기에 의한 테러에 대비하기 위해서는 정보수집 및 교육훈련 강화정책이 필요하다는 의견이다. 즉, 경찰 해경 육군 공군 특공대의 자체 대응능력을 강화하고, 대테러센터, 국정원, 경찰 등이 협조하여 여러 대테러특공대의 합동훈련을 실시하는 경우 화생방테러를 가정하여 환경부, 질병관리청, 원안위, 산업부 및 국군화생방방호사령부, 對화생방테러 특수임무대 등과의 긴밀한 공조 하에 체계적이고 심도있게 실시하며 해

외 대테러 전문가 초빙교육도 개최하여 대테러 역량을 강화할 필요가 있다고 한다.

특히, 전문가들은 이번 코로나 19 를 계기로 생화학무기에 관한 법령보완은 물론 통합대응시스템 구축, 운영절차 개선 방안 검토, 국내외 대응조직 간의 유기적인 협력 체계 구축 등의 조치가 철저히 마련되는 계기가 돼야 한다고 한다. 화생방 테러는 대규모 피해를 유발하고 국민 불안 등에 크게 영향을 미칠 수 있으므로 철저한 관리가 필요할 것이나 우리나라의 경우 고위험병원체나 방사능물질 등은 일반 국민의 생활에서 일상적으로 사용되지는 않는 부분이라 비교적 관리하기가 쉽고 현재도 관련 부처에서 법령에 따라 잘 관리하고 있는 것으로 평가된다. 다만, 화학물질의 경우 현실생활에서 광범위하게 사용되고 있는 점 등을 감안할 때 TATP[67]·PETN[68] 등 사제폭발물의 제조로 사용될 수 있으므로 지속적인 관리가 필요하며 특히, 소규모 영세업체에 대한 안전대책을 강화해야 한다고 전문가들은 언급하고 있다. 그러나 지나친 통제는 국민 생활 및 산업에 많은 불편을 줄 수 있으므로 이에 대한 합리적인 균형을 고민할 필요가 있으며 장기적으로 실시간 테러 수단 관리시스템 등이 도입될 경우 보다 효율적으로 관리할 수 있을 것이다.

또한, 코로나 사태와 같이 화생방 테러가 발생할 경우에 대비하여 전문인력을 확보하고 이들 전문인력의 의사결정권을 강화하는 시스템을 구축하는 것도 필요하다. 특히, 화생방테러의 경우 관계기관간 및 외국과의 협조가 잘 이루어져야 하는 만큼 테러 대응 시스템을 재점검하고 유기적인 협력체계등이 이루어지는 토대가 마련돼야 한다.

> 화생방분야는 매우 기술적인 전문성이 필요하기 때문에 이에 적합한 인력 양성이 중요하고 화생방 물질에 따라 대응하는 방법이 서로 달라서 평소에 국민들에 대한 교육과 훈련을 하는 것도 매우 중요합니다. 아울러 인공지능이나 메타버스와 같은 신기술을 기반으로 하는 새로운 대응방법을 연구하는 것도 필요하다고 봅니다(OO 대 C 교수).

---

67) Triacetone triperoxide의 약자, 아세톤과 과산화수소수 등으로 제조하며 이는 화학물질 관리대상(환경부)이면서 동시에 폭발물 관리 대상(경찰)이다.

68) Pentaerythritol tetranitrate의 약자. 5배의 진한 질산에 펜타에리스리트를 조금씩 넣어 15도 이하로 반응시켜서 제조되며, 주로 도폭선용으로 사용한다.

아울러, 국제사회는 위험 물질인 고농축우라늄과 플루토늄의 보유와 이용을 최소화하고 원자력시설에 대한 물리적 방호를 강화하며, 핵물질을 손에 넣기 위해 노력중인 국제범죄조직을 색출·검거하는 데 협력 확대와 공조 강화를 추진하고 있는 만큼 핵물질 불법거래의 역할을 수행할 수 있는 국제범죄조직의 불법자금을 차단하고, 이를 위한 원자력 시설 및 방사능 물질 관련 종사자들의 정보보호 신뢰성 확보와 대량살상무기 적재 의심 선박에 대한 공해상의 검문검색 확보 방안 등까지도 마련되어야 할 것이라고 전문가들은 언급한다.

환경부 소속 화학물질안전원이 초등학교 안전교육용으로 개발한 화학안전 보드게임 '마법사의 탑'을 5 개 산단(울산, 군산, 청주, 여수, 서산) 인근 초등학교에 배포(2022 년 3 월)한 것은 어린이들에게 다소 어려운 화학안전 상식을 쉽게 배울 수 있게 했다는 데에서 화학재난 안전 내지는 화학테러 대응을 위한 좋은 정책이라 할 수 있다. 이에 앞서 화학물질안전원은 2021 년 3 월 신청사 개청(청주 오송생명과학단지)을 하면서 실제 현장 설비를 재현한 화학사고 전문 훈련시설과 화학사고 대응을 모사하는 증강(AR)·가상(VR) 화학체험시설 등을 운영하면서 화학테러 대응요원 · 경찰특공대원 · 소방관 등 대테러 담당관들을 대상으로 화학테러 대응을 위한 다중협업 전문훈련을 실시함으로써, 현장 대응능력을 제고하고 있는데 여타분야 테러 대응정책 차원에서도 눈여겨 볼만하다고들 한다.

3) 비전통적 무기류

차량돌진테러, 흉기류에 의한 테러 및 폭발물을 탑재한 우편물이나 드론에 의한 테러[69] 등에 대한 대테러정책 등에 대해 앞으로 기능별 정책 개선에 있어서 중요도는 전문가들의 응답을 단순히 비교하면 정보수집과 교육·훈련 및 법령·매뉴얼의 정비가 중요하다고 하였는데, 이러한 기능별 정책의 비교우위를 검토해보면 비전통적 무기류에 대응하는 대테러 교육과 훈련 그리고 관련 조직의 정비와 예산 확대가 필요하다는 답변들이 많았다. 또한 차량 돌진테러

69) 자율주행차량에 의한 테러나 AI기능을 탑재한 드론에 의한 테러는 AI를 악용한 테러에 대응하는 정책대안에서 논한다.

와 관련해서는 대국민 홍보와 각급학교에서의 교육·홍보방안도 강구할 필요가 있다는 의견도 꽤 비중이 높았다.

[표 5-21] 비전통무기에 대한 향후 기능별 대응정책의 상대적 중요도

비전통무기 대응정책		법령, 매뉴얼 정비	조직·예산 확대	정보수집 강화	교육훈련	대국민 홍보	국내외 협력
전 체	중요도	0.175	0.168	0.230	0.175	0.139	0.123
	순위	2	4	1	2	5	6
학 계	중요도	0.153	0.201	0.232	0.171	0.109	0.131
	순위	4	2	1	3	6	5
현 장	중요도	0.200	0.133	0.228	0.152	0.171	0.114
	순위	2	5	1	4	3	6
해당정책 간 비교우위	기능내 순위	⑤	③	⑤	②	④	⑧
	수단내 순위	4	2 ★★	4	1 ★★★	3 ★	6

차량돌진테러에 대해서는 최근에 유럽연합이 10억 유로를 조달하기도 했고, 독일도 2016년 베를린에 있는 크리스마스마켓이 차량 돌진테러를 당한 후에 비슷한 대책이 마련되었으며, 영국도 보안지침을 만들었어요. 우리나라도 이와 관련한 법령이나 매뉴얼이 필요하고 훈련과 예산확보도 필요하다고 봅니다(OO대 B교수).

공원이나 다중 이용시설에 대해서 차량돌진 테러를 한다든지 일반인들이 쉽게 구입할 수 있는 드론이나 우편물에 폭발물을 탑재하는 방법으로 테러를 자행하는 것을 차단하려면 정부가 일반 국민들을 대상으로 적극적으로 신고하도록 하고 이에 대한 대응 요령도 홍보할 필요가 있어요. 그리고 각급 학교 수준에서 교육을 하고 홍보하는 방안도 생각해 보는게 좋을 거 같아요(OO대 F교수).

이와 관련 영국 교통부는 2021년 5월 대형 상용차량의 테러악용 예방지침을

제정하여 화물차와 트레일러 등 대형 상용차량의 테러 등 범죄악용 가능성에 대해 정기적으로 위험평가를 하도록 하였으며, 운전자 등 직원 채용에 재무상태와 업무경력, 범죄기록 등을 확인하도록 하고, 차량 부품의 조작 흔적이나 의심 물품 발견 시의 행동요령, 수사당국의 수사 등을 지원하기 위한 범죄현장 보존요령 등을 문서화하고 교육토록 하였는데, 우리나라에서도 벤치마킹할 부분이 있는지 검토해볼 필요가 있다.

4) 인공지능(AI) 등 사이버 기술 규제정책

[표 5-22] AI 악용테러에 대한 향후 기능별 대응정책의 상대적 중요도

AI 악용테러 대응정책		법령, 매뉴얼 정비	조직·예산 확대	정보수집 강화	교육훈련	대국민 홍보	국내외 협력
전 체	중요도	0.203	0.202	0.215	0.139	0.112	0.126
	순위	2	2	1	4	6	5
학 계	중요도	0.202	0.224	0.207	0.158	0.092	0.114
	순위	3	1	2	4	6	5
현 장	중요도	0.204	0.180	0.223	0.119	0.133	0.138
	순위	2	3	1	6	5	4
해당정책 간 비교우위	기능내 순위	①	①	⑧	④	⑧	⑦
	수단내 순위	1 ★★★	1 ★★★	5	3 ★	5	4

딥페이크, 킬러로봇, 자율주행차량, AI기능 탑재 드론 등을 악용한 테러에 대응하기 위해서는 관련된 법령이나 매뉴얼 정비하는 것이 매우 중요하며 조직과 예산의 확충과 교육·훈련도 중요하다는 게 전문가들의 의견이다.

> 테러리스트가 인공지능과 빅데이터를 갖춘 드론이나 자동차 그리고 킬러로봇 등에게 테러 학습을 시킨 후에 예를 들어 고성능 화생방 무기로 공격하도록 하는 경우에는 엄청난 테러의 재앙을 불러일으킬 수 있으므로 인공지능의 권한이나 책임 소재를 명확하게 해야 합니다. 킬러로봇은 신중하게 제

작되어야 하며 대량의 위협정보를 분석해서 사회 전반의 안전 확보를 위한 “법적 정비”를 하는 것이 시급한 일이지요(OO대 D교수).

킬러로봇에 의한 테러문제는 국제적인 아젠다로 논의되는 것으로 알고 있어요. 우리나라 대테러 부서 또는 외교부, 국방부, 국가정보원 등 유관부처들도 이에 대한 적극적인 참여를 통해 국제 아젠다를 주도해 나가는 적극적 자세가 필요할 것으로 판단됩니다. 산업화에는 늦었지만 정보화에는 선도국가가 되었던 배경에는 국가 정책적으로 정보화를 추진한 점이 있었듯이 대테러총괄부서에서 이 분야에 적극적인 관심으로 “인력과 자원”을 투입하여 우리나라가 세계 대테러 정책을 선도해 나갈 수 있으면 좋을 대테러 블루오션이라고 생각합니다(OO부 G국장).

5.2.2 선전·지원수단 규제정책의 기능별 세부정책 우선순위

1) SNS·메타버스 악용 테러 대응정책

전문가들은 **최근** 인터넷 기술의 발달로 라이브스트리밍[70](페이스북, 트위치 등)과 온라인게임 등을 통해 테러 현장을 중계하는 등 선전·선동의 주요 수단으로 삼고 있으나 IT 사업자들은 이러한 극단적인 콘텐츠에 대한 필터링 의지가 높지 않은 데에다 기술적 제약에 직면하는 등 대응 방식에 한계를 드러내고 있다며 신종 플랫폼 출현이나 메타버스 부상에 따른 온라인 단속활동의 사각지대가 예상되는데, 정부의 대응 환경이 갈수록 상대적으로 뒤처지지 않을까 우려한다.

SNS나 메타버스에 관한 대테러정책의 경우 국가정보기관 등 각 기관은 인력 및 예산 제약으로 모두 감당하기가 어려울 것으로 보입니다. 따라서 국내외 기관 간의 정보협력과 대국민홍보를 통한 민간 부문의 협력과 역할을 활용하는 것이 긴요하다고 봅니다. 특히, 방심위를 통한 테러 선전 선동 내용에 대해서는 신속한 삭제 등 대응조치를 할 수 있도록 관계법령이나 매뉴얼을 정비할 필요가 있다고 생각합니다(OO대 B교수).

---

70) 스트리밍은 다운로드 필요없이 인터넷에서 영상물이나 게임을 실시간으로 재생하는 기술을 말한다. 전송되는 데이터가 물이 흐르는 것처럼 처리된다고 해서 '스트리밍(streaming)'이라는 명칭이 붙여졌으며 인터넷방송이 활성화되는 계기를 마련했다.

[표 5-23] SNS 악용 테러선전선동 대비 기능별 정책의 상대적 중요도

SNS·메타버스 악용 대응정책		법령, 매뉴얼 정비	조직·예산 확대	정보수집 강화	교육훈련	대국민 홍보	국내외 협력
전 체	중요도	0.190	0.161	0.234	0.104	0.149	0.159
	순위	3	3	1	2	6	5
학 계	중요도	0.166	0.170	0.230	0.132	0.128	0.170
	순위	5	2	1	3	6	4
현 장	중요도	0.214	0.152	0.238	0.076	0.171	0.147
	순위	2	4	1	3	6	5
해당정책 간 비교우위	기능내 순위	②	⑥	③	⑦	①	③
	수단내 순위	2 ★★	5	3 ★	6	1★★★	3 ★

2) 테러단체의 온-오프라인 간행물 규제정책

테러단체 등의 간행물에 대한 대비책으로 전문가들은 대국민 홍보정책이 가장 중요하며 다음으로 법령과 매뉴얼의 정비가 중요하다고 평가하였다. 즉, 국민들이 테러단체의 간행물을 통한 선전·선동에 현혹되지 않도록 홍보활동을 강화해야 하며 이러한 테러단체의 간행물을 신속히 차단할 수 있도록 관계법령과 매뉴얼을 정비해야 한다고 주문한다.

> 테러단체의 직접적인 테러지시 부분은 매우 은밀하게 이루어지는 것으로 사전 정보 없이 확인하기 어려운 점이 있습니다. 특히, 국내에는 테러단체가 없어 직접적인 지시를 받고 이행할 여건은 마련되어 있지 않지만 테러단체에 동조하는 개인(외로운 늑대)들이 테러단체의 온라인 간행물을 통한 공개적인 테러지시에 영감을 받아 테러를 자행할 가능성은 배제할 수 없습니다. 따라서 국내 여건을 감안할 때, 방심위를 통해 테러 선전선동을 신속히 적발 차단하는 방법과, 커뮤니티 내에서 은밀하게 이루어지는 테러연계 혐의자들의 정보를 사전 입수할 수 있도록 조직과 인력을 보강하여 정보수집을 강화하고, 국내외 협력을 통한 대응이 긴요하다고 하겠습니다(OO부 D과장).

[표 5-24] 테러단체 온/오프라인 간행물 대응 기능별 정책의 중요도

테러단체 온/오프라인 간행물 대응정책		법령, 매뉴얼 정비	조직·예산 확대	정보수집 강화	교육 훈련	대국민 홍보	국내외 협력
전 체	중요도	0.198	0.146	0.234	0.112	0.158	0.149
	순위	2	5	1	6	3	4
학 계	중요도	0.197	0.154	0.231	0.133	0.150	0.133
	순위	2	3	1	5	4	5
현 장	중요도	0.200	0.138	0.238	0.090	0.166	0.166
	순위	2	5	1	6	3	3
해당정책 간 비교우위	기능내 우위	②	⑧	③	⑦	①	⑤
	수단내 순위	2 ★★	6	3 ★	5	1★★★	4

전문가들은 알카에다·ISIS 등은 '코로나 19' 여파로 조직원간 이동·침투 제약 및 非대면 활동 증가에 따라 온라인 선전戰을 계속 강화하여 지하드 타깃을 지목하고 새로운 테러 기법을 가르치는 등 공격의 가이드라인을 제시할 것이다라고 평가하고 있다. 또한 온라인 오프라인 간행물을 통해 테러성과 등 세력을 과시하고 조직원의 리크루팅과 지지 세력을 결집하는 한편, 사상교육에 집중할 것이다라고 한다. 실제로 알카에다는 공식 선전매체인 아 사하브(as-Sahab)를 통해 선전 선동을 지속하고 있고, ISIS도 '아마크 통신'을 중심으로 대변인 성명이나 정부군·연합군 대상으로 이룬 주요 테러성과를 홍보하는 등 이들의 세력과시 행태는 앞으로도 계속될 것이다. ISIS가 운영하는 뉴스매체 아마크(Amaq)는 2021년 8월 26일 아프간 카불공항 테러에 대해 텔레그램을 통해 ISIS-K의 「압둘 라만 알로가리」라는 대원이 자살 폭탄 테러를 했다고 주장한 바 있다. 실제로 알카에다 수장「알 자와히리」(71세)는 2022년 4월 선전매체 as-Sahab를 통해 인도에서 히잡 착용 등교 금지조치에 항의한 여성을 찬양하고 무슬림 탄압에 맞서 저항할 것을 강조한 바 있다.

3) 커뮤니티 등에서의 대면 선전 및 지원 규제정책

무슬림집단거주지 등 커뮤니티 등에서의 선전 지원 및 ISIS, 알 카에다 등의 직접적인 공격지시 등 대응정책으로도 정보수집, 국내외 협력, 조직(인력) 및 예산 확대 등의 순으로 중요하다고 전문가들은 답했으며, 각 해당정책간 비교우위를 살펴봐도 이와 비슷하다.

[표 5-25] 커뮤니티 대면 선전·선동·리쿠르팅 대응정책의 상대적 중요도

커뮤니티 대면 선전·선동 대응정책		법령, 매뉴얼 정비	조직·예산 확대	정보수집 강화	교육 훈련	대국민 홍보	국내외 협력
학계	중요도	0.138	0.173	0.242	0.108	0.138	0.199
	순위	4	3	1	6	4	2
기 관	중요도	0.104	0.161	0.242	0.123	0.147	0.219
	순위	6	3	1	5	4	2
전체	중요도	0.122	0.167	0.242	0.115	0.142	0.208
	순위	5	3	1	6	4	2
해당정책 간 비교우위	기능내 우위	⑧	④	②	⑤	③	②
	수단내 순위	6	4	1 ★★★	5	3 ★	1 ★★★

커뮤니티 등에서의 정보수집과 조사, 추적은 극단주의 선전 지원 등을 차단하기 위해 반드시 필요한 사항입니다. 현재 정보수사기관 위주로 정보활동을 전개하고 있는데, 지자체의 역할을 강화할 필요가 있다고 봅니다. 지자체는 법적으로 조사와 추적의 권한은 없으나 커뮤니티에 대한 관리책임이 있는 만큼 정보수사기관과의 협력과 공조를 강화하는 등 정보수집의 매개체로서의 역할을 충분히 할 수 있도록 활용하는 방안이 검토되었으면 합니다(OO부 C국장).

국내에서 테러와 관련되는 중요한 문제는 커뮤니티를 중심으로 극단주의의 사상의 전파와 테러자금 모금이라고 생각해요. 실제로 국내 거주했던 이슬람권 국가인과 내국인이 FTF에 가담한 사례도 있었고 최근에 테러자금 모금으로 사법처리된 외국인들도 속출하고 있어 이에 대한 철저한 대처가 필요하죠. 동시에 이들에 대한 관습이나 문화를 이해하는 것도 중요하다고 봅니다(OO대 D교수).

4) 테러자금 모금

하왈라, 마약밀매, 지원단체 지원 등의 방법을 통한 테러자금 모금에 대처하기 위해서는 정보수집, 국내외 기관간 협력, 조직(인력)과 예산의 확대 등이 중요하다고 전문가들은 답했다. 이러한 결과는 대응정책의 비교우위를 따져봐도 대국민홍보가 중요도의 세 번째를 차지하고 있는 점을 제외하고는 큰 차이가 없으며, 테러자금 모급 및 지원에 대응하기 위한 정책이 커뮤니티 내 극단주의들의 대면 선전 선동 차단 정책의 우선순위와 동일하다.

테러자금 차단과 관련하여 우리나라는「특정금융정보법」을 개정(2020.3)하여 '의심거래 보고'는 2021 년 3 월부터, 가상자산 사업자의 '영업신고 및 이용고객 신원확인'은 2021 년 9 월부터 시행[71]하고 있다. 이 시행에 맞춰 국내 가상자산거래소 66 개 중 29 개가 영업신고를 마쳤는데, 당시 ISMS 인증과 실명확인 입출금 계좌를 모두 확보한 거래소는 업비트 · 빗썸 · 코인원 · 코빗 등 4 개이며, 나머지 25 개는 ISMS 인증만 획득하였으며 ISMS 未인증 업체 37 개는 폐업 조치하였다.

전문가들은 테러자금을 가상자산으로 모금하는 행위를 차단하기 위해서는 관련 업계와 지속적인 협력관계를 유지하고 기술 변화에 대한 정보수집을 하는 것이 매우 중요하다며 현재 국정원에서 실시하고 있는 국내 거주 외국인의 테러자금 지원에 대한 모니터링을 한층 더 강화하고, 외국과의 정보협력도 더욱 활성화하여 가상자산이 테러단체나 극단주의자들에 의해 테러자금으로

71) 금융위원회는「특금법」시행에 따라 금융정보분석원(FIU)에 '가상자산검사과'(9명 규모)를 신설하고 가상자산사업자 신고 · 수리 · 갱신 · 말소, 자금세탁행위 방지 관련 감독 · 검사, 이용자 보호를 위한 제도개선 등을 담당하고 있다. 또한 FIU 원장 직속으로 '제도운영기획관'도 설치하는 등 관리인력을 확대, 가상자산의 자금세탁 · 테러연계 차단 등 거래 투명성 제고에 주력하고 있다.

흘러들어가는 것을 차단해야 한다고 한다. 또한 테러단체들이 '대체불가토큰'(NFT)[72]을 이용하여 자금을 세탁하거나 테러자금을 후원받을 가능성도 있는 만큼, 이에 대한 모니터링 강화도 필요하다고 한다.

[표 5-26] 테러자금 모금 대응정책의 상대적 중요도

테러자금 모금 대응정책		법령, 매뉴얼 정비	조직·예산 확대	정보수집 강화	교육훈련	대국민 홍보	국내외 협력
학계	중요도	0.148	0.165	0.235	0.122	0.113	0.213
	순위	4	3	1	5	6	2
기 관	중요도	0.128	0.147	0.252	0.104	0.133	0.233
	순위	5	3	1	6	4	2
전체	중요도	0.138	0.157	0.243	0.113	0.122	0.223
	순위	4	3	1	6	5	2
해당정책 간 비교우위	기능내 우위	⑦	⑧	①	⑥	⑤	①
	수단내 순위	5	6	1 ★★★	4	3 ★	1 ★★★

이상에서 살펴 본 바와 같이 대테러 전문가들의 인터뷰결과 향후 SNS 나 메타버스를 악용하여 선전이나 지원하는 사례에 대비하는 것이 가장 중요하고, 인공지능(AI)을 악용한 테러공격, 테러자금 모금에 대처하는 것이 다음 순으로 중요하다고 평가하였다.

5.3 테러수단에 대한 기능별 세부정책의 개선방향

테러 공격수단과 지원수단에 대한 기능별 대응정책의 비교우위를 분석해 보면 [표 5-27]과 같다.

72) NFT 즉 Non Fungible Token은 다양한 콘텐츠들에 블록체인 주소를 삽입하여 만든 고유성·희소성을 지니는 디지털 자산을 의미하며, '대체 가능한 토큰'에 해당하는 비트코인(Bit Coin)과 같은 가상자산은 각기 동일한 가치를 지니기 때문에 1:1 교환이 가능하다.

[표 5-27] 각 테러수단에 대한 기능별 정책의 비교우위

수단 \ 기능		법령, 매뉴얼	조직, 예산	정보수집	교육, 훈련	대국민 홍보	국내외 기관협력
전체	**비율**	**0.172**	**0.169**	**0.230**	**0.134**	**0.132**	**0.160**
	순위	**2**	**3**	**1**	**5**	**6**	**4**
폭발물, 총기류		0.185 ④	0.181 ② ★	0.222 ⑥	0.158 ③	0.113 ⑦	0.138 ⑥
대량살상 (화생방)		0.167 ⑥	0.167 ④	0.216 ⑦	0.169 ② ★	0.121 ⑥	0.158 ④
비전통 무기		0.175 ⑤	0.168 ③	0.230 ⑤	0.175 ① ★	0.139 ④	0.123 ⑧
AI 등 악용		0.204 ① ★	0.204 ① ★	0.215 ⑧	0.139 ④	0.112 ⑧	0.126 ⑦
SNS 악용		0.189 ③	0.162 ⑥	0.234 ③	0.105 ⑧	0.148 ② ★	0.159 ③
간행물 악용		0.198 ②	0.146 ⑧	0.234 ③	0.112 ⑦	0.158 ① ★	0.149 ⑤
커뮤니티 선동		0.122 ⑧	0.167 ④	0.242 ② ★	0.115 ⑤	0.142 ③	0.208 ② ★
테러자금 모금		0.138 ⑦	0.157 ⑦	0.243 ① ★	0.113 ⑥	0.122 ⑤	0.223 ① ★

○안의 숫자는 「정보수집」 등 6가지 각 기능별정책을 기준으로 「SNS 악용 대비」 등 8가지 정책의 순위(1위~8위)를 말함

★표시는 8가지 각 정책을 기준으로 최우선 순위의 기능별정책을 말함

위에서 분석한 내용을 토대로 6 가지의 기능별 대응정책을 테러 공격수단과 테러지원 수단의 우선순위(8 가지 중 상위 5 개 순위)를 단순화하여 정리하면 다음 [표 5-28]과 같다.

[표 5-28] 각 기능별 정책의 테러수단에 대한 우선 순위

기능 \ 순 위		1	2	3	4	5
법령, 매뉴얼	2	AI 등 악용	간행물 악용	SNS 등 악용	폭발물, 총기류	비전통 무기
조직(인력), 예산	3	AI 등 악용	폭발물, 총기류	비전통 무기	대량살상 (화생방)	커뮤니티 선동
정보수집	1	테러자금 모금	커뮤니티 선동	SNS 등 악용	간행물 악용	비전통 무기
교육, 훈련	5	비전통 무기	대량살상 (화생방)	폭발물, 총기류	AI 등 악용	커뮤니티 선동
대국민 홍보	6	간행물 악용	SNS 등 악용	커뮤니티 선동	비전통 무기	테러자금 모금
국내외 기관협력	4	테러자금 모금	커뮤니티 선동	SNS 등 악용	대량살상 (화생방)	간행물 악용

5.3.1 대테러체계 및 관계법령과 각종 매뉴얼 정비

테러방지법 제정 및 대테러센터 설치에 따라 국가 전체적인 차원에서 법체계는 대테러 잘 갖추어져 있고 테러관련 매뉴얼도 오랜 시간 연습, 준비, 작동되어온 부분이라 큰 문제 없다고 판단되지만 테러수단에 대한 안전관리 활동강화를 위해서는 가상훈련(을지연습과 같은)을 통해 법령과 매뉴얼의 미비점을 지속 보완해야 한다고 전문가들은 평가한다.

> 테러방지법은 주로 오프라인을 이용한 테러를 상정한 법률이라 할수 있어서 사이버를 AI 악용 등 테러의 공격 수단이나 지원수단으로 이용할 경우에 대비하여 법률를 제정하거 개정할 필요가 있어요. 또한, 드론 테러 대응을 위한 합법적인 안티드론을 운용하기 위해서는 관련 법제와 대응 매뉴얼을 개선하고 보완할 필요가 있어요(OO 대 D 교수).

[표 5-29] 법령 및 매뉴얼 정비가 중요한 테러수단 우선 순위

순 위 / 기능		1	2	3	4	5
법령, 매뉴얼	2/6	AI 등 악용	간행물 악용	SNS 등 악용	폭발물, 총기류	비전통 무기

현재 군 대테러특공대의 민간지역 출동은 경찰력의 한계와 테러사건대책본부장의 요청이 있을 때 가능하고, 각 지역의 군부대 지원도 테러사건에 신속 대응이 필요할 때 사건대책본부장의 요청이 있으면 가능한데, 둘 다 그 근거가 대통령령에 규정되어 있어 군병력의 민간입 투입이라는 점이 위헌 소지가 있다는 시비가 있을 수 있어서 최소한 법으로 규정할 필요가 있다고 봅니다(OO 부 F 과장).

폭발물 등 테러사건 수사의 경우 대테러 법집행관련 중심적인 역할을 담당할 검찰과 경찰 주축으로 이루어지게 될 텐데 여기에 다른 특별사법경찰권한을 보유한 해양경찰·관세청 등 1 차 수사기관들을 포함시키고, 정보 및 수사역량을 고루 갖춘 국정원의 역량과 노하우가 지원되는 체제로 구축하는 것이 바람직하다는 전문가 의견도 있다.

또한, 전문가들은 테러자금 지원 차단 등을 위해서는 테러단체로 지정이 되어야 하는데, 우리나라의 경우 테러단체를 'UN 지정 테러단체'로 한정한 상태이기 때문에 이들과 연계 인물임에도 불구하고 대테러조사나 추적 등이 제한되고 있어 해외사례를 심층 검토해서 국내 대테러정책 수립에 참고할 필요가 있다(OO 실 P 국장). 현재 미국은 테러단체(terrorist organization)를 '테러행위에 가담하거나, 테러행위를 조장하기 위하여 물질적인 지원을 제공하는 단체 또는 조직화 여부를 불문하고 테러행위에 가담하는 둘 이상의 私人의 집단'을 말한다고 정하고[73] 있다. 미국의 테러단체 지정제도는 「이민국적법」에 따라 '해외테러단체' (FTO, Foreign Terrorist Organization)를, 대통령 행정명령 제 13224 호(2001 년)에 의거 '특별지정 국제테러리스트'(SDGT, Specially Designated Global Terrorist)를 지정하고 있는데 구체적인 테러단체 지정은

73) 애국법 제411조 및 이민국적법 제219조

국무장관이 재무장관 및 법무장관과 협의하여 지정하고 변경한다[74]. 영국의 경우는 대테러법에 따라 테러단체를 지정하는데 극우단체 '국가행동'(NA) 등 자국내 단체도 테러단체로 포함하는 점이 미국과 다르며, 호주는 보안정보부 등 안보기관의 평가를 기반으로 법무부장관이 테러 단체를 관리중이며 최근 팔레스타인 무장정파 '하마스'를 제재대상에 추가한 점이 다른 나라와 색다르다. 캐나다는 코로나 19 팬데믹 이후 극우테러를 자국내 최대 안보위협으로 간주, 서구권 국가중에서 가장 많은 극우조직(8 개)들을 테러단체로 지정하고 있다.

5.3.2 조직(인력)과 예산의 확대

인공지능과 빅데이터를 기반으로 하는 제혁명 시대의 테러수단 대응을 위해서는 이에 부응하는 조직, 인력 및 예산의 확대 등 정비가 필요하며, 폭발물 총기류 등에 대응하는 대테러특공대에도 인력보강과 예산 지원이 확대되어야 한다는 게 전문가들의 의견이다. 또한 테러 대응을 위해서는 미국의 국토안보부(DHS)와 같이 국무조정실의 대테러센터를 테러에 종합적으로 대응할 수 있는 기구로 확대할 필요가 있다는 의견도 있다(OO 대 I 교수).

[표 5-30] 조직 및 예산정책이 중요한 테러수단의 우선순위

기능 \ 순 위		1	2	3	4	5
조직(인력), 예산	3/6	**AI 등 악용**	**폭발물, 총기류**	**비전통 무기**	**대량살상 (화생방)**	**커뮤니티 선동**

> 경찰청의 대테러과는 테러방지법이 통과된 2016 년부터 비직제조직으로 운영되어 왔는데, 현재까지 법령상 직제 반영이 되지 않아 존폐위기에 처해 있어요. 적극적인 테러 대응을 위해서는 이에 대한 범정부적인 관심이 필요하다고 봅니다(OO 부 G 국장).

74) FTO는 법률에 따른 제재인 만큼 개인의 FTO 지원행위 금지, 조직원 입국불허 및 추방, 美 금융기관의 FTO 보유·통제자산 동결 등 제재범위가 광범위하고, 의회통보 등 지정절차가 복잡한 반면 SDGT는 9.11 테러 직후 알카에다 연계세력의 신속한 자금줄 차단을 목표로 제정되어, 행정부 재량으로 지정이 가능하며 경제제재에 집중하고 있다.

> 경찰대테러특공대가 과거 한두 개에 불과하였으나 최근 대부분의 지방경찰청 산하에 신설되었는데 (18 개 지방경찰청 중에서 15 개 청이 대테러특공대 보유) 문제는 예산지원도 제대로 되지 않아 총기와 장비가 제대로 갖춰져 있지 않고 능숙한 작전요원도 없는 실정입니다. 우선은 기능과 역량을 집중하는 것이 가장 현실적인 테러 대응시스템이라고 봅니다(OO 부 H 과장).

한편, 대테러업무 발전을 위해서는 테러발생 장소와 시간의 예측 및 테러리스트 식별을 위해서는 AI 기술을 활용해야 하는데, 한국의 먀개발을 위한 자원 확보는 매우 미흡한 실정이라면서 이러한 AI 기술개발을 위해서는 인력과 예산의 확보가 우선적으로 필요하다는 주장(이창한, 2019)도 있다.

5.3.3 테러 관련 정보수집

전문가들은 대테러 테러는 예방이 핵심이며 예방에는 정보가 매우 중요하다는 데에, 즉 대테러 활동은 선제적(preactive)이며 예방적(preventive)인 업무라는 점에 동의한다. 이에 따라 정보수집은 테러의 공격수단과 지원수단 대응 모든 정책에서 대부분 최우선순위에 해당하는데 특히 중요하다고 생각되는 분야는 테러자금 모금과 커뮤니티 선동 및 SNS 등을 악용한 선전 선동 지원에 중요한 분야라는 게 전문가들 의견이다.

물론 테러의 예방과 대비 단계 뿐만 대응 및 사후관리 단계에서도 정보는 매우 중요하다. 현행법상 정보기관은 테러에 악용할 수 있는 물질을 취급하는 시설이라 하더라도 테러와 무관한 상태에서 사전에 주무기관 없이 단독으로 현장점검을 할 수 있는 권한은 없어서 테러수단 관리가 미흡해질 우려가 있다. 필요한 경우에는 美 FBI 처럼 신분공개 하에서 관련활동을 적극적으로 할 수 있도록 개선방안 강구도 필요하다.

테러와 관련된 정보는 수집 후에 정보공동체 구성을 통해 대내외적 테러 관련기관 간 유기적·실시간적 정보공유, 즉 공동 D/B(Data Bank) 구축·운영이 이루어져야 한다.

국무조정실 대테러센터도 테러수단 관련 관계기관 간 테러정보 공유에 있

어 컨트롤 타워 역할을 하고 있으나 테러정보 및 테러자금 추적등에 있어 정보공유가 원활하지 않은바, 이에 대한 개선 대책이 검토되어야 한다.

[표 5-31] 정보수집 정책이 중요한 테러수단의 우선순위

기능 \ 순 위		1	2	3	4	5
정보수집	1/6	테러자금 모금	커뮤니티 선동	SNS 등 악용	간행물 악용	비전통 무기

5.3.4 훈련, 교육 및 무력진압 등 대테러 능력 배양

폭발물처리 등 무력진압을 위한 특공대의 통합이 필요하다는 주장이 있으나, 부처간 이견이 상존하고 지휘권 문제 등이 있는 데다, 통합시 경찰특공대와 일반 경찰과의 관계와 같이 동일한 기관내의 협력관계가 약화될 우려가 있어 군, 경, 해경 등에 분산된 특공대를 통합하는 것은 현실적으로 불가능하다. 경찰특공대만으로 진압이 되지 않는 경우에 보다 정예화 된 군의 특수부대 등도 동원이 가능하므로 큰 문제는 없을 것이나 군-경-소방 등 유기적 협력을 위해서는 지역(개별) 단위 MOU 체결 확대도 바람직하다.

특히, 경찰·해경·육군·해군 대테러특공대의 경우 대테러 역량을 강화시키기 위해서는 정보통신기술(ICT)을 접목시켜서 워리어 플랫폼(warrior platform) 즉 개인화기를 포함한 전투복, 전투장비, 전투장구류를 통합한 전투체계를 갖추어야 한다(OO 부 H 과장).

> 실제 테러 발생시 신속한 무력 진압을 통해 피해를 최소화하는 것이 대테러정책의 제일 중요한 부분이라 판단되므로 지금과 같이 주기적·지속적으로 훈련하고 점검하는 것이 필요하며, 타 국가와 대테러부대 간 생물테러 대비 합동 훈련 등을 실시하면서 교류관계를 유지하면 평소 구축된 협조 체계를 통해 사건 해결에 큰 도움이 될 것이다. 실제 진압하는 대원들에 대한 사기 진작(포상, 격려 등)도 필요하다.(OO 부 I 과장)

[표 5-32] 교육·훈련이 중요한 테러수단의 우선순위

기능 \ 순 위		1	2	3	4	5
교육, 훈련	5/6	비전통 무기	대량살상 (화생방)	폭발물, 총기류	AI 등 악용	커뮤니티 선동

또한, 경찰공무원의 경우 내면행위[75]와 직무만족의 관계를 직무소진, 즉 신체적·정서적 소진상태가 매개하는 것으로 드러난 만큼 내면행위를 활성화하여 직무소진을 최소화할 수 있도록 공직에 대한 사명의식 강화를 위한 교육훈련 프로그램 등의 설계에 대한 고민이 필요하다(김지성 외, 2016: 94).

[그림 5-6] 대테러전에 대비한 워리어 플랫폼

출처 : 강태호(2022: 11)

75) 내면행위는 직무상 요구되는 감정을 실제로 내면화하려고 노력하는 것을 말한다(Hochschild, 1983; 김지성 외, 2016).

5.3.5 테러 관련 대국민 홍보활동

테러발생시 대처 요령 등에 대해서는 지속적인 홍보활동이 필요하나 대테러 담당부처별 테러수단 관련 대국민 홍보영상을 제작하면 중복 제작되고, 관련 정보가 분산되면서 홍보를 받는 국민 입장에서 홍보 효과가 저하될 가능성이 존재하기 때문에 대테러센터 주관으로 매년 초 부처별 테러관련 대국민 홍보 동영상 수립계획을 받아 이를 조정하여 정보를 통합관리 하는 방안이 바람직하다. 각 부처에서는 이러한 통합관리 방침에 따라 중복되지 않는 범위 내에서 기관 특성에 맞는 홍보가 필요하다. 또한 대테러센터나 테러정보통합센터 주도로 테러 관련 위협정보를 제공할 수 있는 모바일 앱을 구축하는 것도 좋은 방법일 것이다.

[표 5-33] 대국민홍보가 중요한 테러수단의 우선순위

기능 \ 순 위		1	2	3	4	5
대국민 홍보	6/6	간행물 악용	SNS 등 악용	커뮤니티 선동	비전통 무기	테러자금 모금

5.3.6 유관기관 간 협력 및 외국과의 교류협력

부처간 협력은 법령에 의해 당연하게 추진되어야 하는 사안으로 각 부처의 의지가 더 중요하다고 생각한다. 테러방지법에 따라 대테러센터를 설치하고 관련 기관 파견을 통해 정보공유체계를 만들고 컨트롤타워 역할을 하고 있으나, 폐쇄적인 정보 업무의 특성상 군과, 경찰, 국정원간의 정보협력에는 많은 한계가 있을 것이며, 앞으로도 대테러센터를 중심으로 이러한 한계를 잘 극복해나가는 구조를 갖추는 것이 중요할 것이다. 이와 관련, 국정원이 대테러센터 설립부터 구성에 이르기까지 많은 역할을 하는 등 국정원과 대테러센터간의 정보공유는 비교적 원활하다고 판단되나, 대테러센터와 경찰·군과의

정보공유는 체크해볼 필요가 있다고 본다. 우리 국민 피랍 등 해외 테러사건 발생시 외교부의 정보공유 및 공조 등 협력이 미흡한 사례가 없는지, 보다 체계적인 협력시스템을 구축할 필요가 있다.

[표 5-34] 국내외 기관협력이 중요한 테러수단의 우선순위

기능 \ 순 위		1	2	3	4	5
국내외 기관협력	4/6	**테러자금 모금**	**커뮤니티 선동**	SNS 등 악용	**대량살상 (화생방)**	**간행물 악용**

외국과의 국제개발협력에 민간참여 확대를 제시한 연구논문(김은주, 2022)이 있는데 이를 국제정보협력에 원용하는 것도 고려할 필요가 있다. 이 연구에 의하면 독일은 여러 부처와 공공기관이 국제개발협력 정책과 사업을 담당하고, 민간기업협회 등 다양한 기관들이 국제개발협력 참여를 지원하고 있으며 이를 위해 별도의 조직을 신설하여 운영하고 있다. 우리나라의 경우도 이러한 사례를 참고하여 정보제공과 수집을 일원화하기 위한 제도 도입을 고민할 필요가 있다.

Ⅵ. 결 론

6.1 연구결과의 요약

테러수단 분야 학계·관계기관의 전문가 20 명을 대상으로 수집한 자료들과 인터뷰한 내용 등을 검토하여 정리해보면 다음과 같다.

연구모형의 1계층, 즉 향후 테러공격수단과 테러지원수단에 대한 정책의 중요도 평가에서 앞에서 살펴본 것처럼 전자는 0.447, 후자는 0.553의 가중치를 보이고 있는바, 이를 감안하여 AHP기법에 의한 테러수단 대응정책 8가지의 상대적 중요도를 종합해 보면 SNS· 메타버스 이용 선동·훈련 정책의 중요도가 0.215, 인공지능(AI) 등을 이용한 공격에 대응하는 정책이 0.205, 테러자금 모금 차단정책이 0.179 등으로 평가되었다.

즉, 전문가들의 의견을 종합해 보면 SNS나 메타버스를 이용한 테러단체의 프로파간다와 테러선동 및 리쿠르팅 그리고 테러훈련 등에 대비하는 정책이 가장 중요하고 우선시되어야 하며, 둘째로는 인공지능(AI) 등을 악용하여 테러를 자행할 것에 대비해야 하고, 다음으로는 테러자금 모금을 차단하는 정책이 우선시 되어야 한다는 것이다. 이 세 가지 정책을 중심으로 전문가들의 의견을 요약해 보면 다음과 같다.

6.1.1 SNS·메타버스 등을 이용한 테러선동 등 규제

본 연구를 통해 학계 및 관계기관 전문가들은 앞으로 테러단체나 테러위험인물들이 SNS·메타버스 등을 이용하여 테러의 프로파간다 또는 테러 선동 등을 자행하는 것에 대비하는 규제정책이 가장 중요하다라고 판단하고 있었다. 선전지원수단 대응의 1 계층 가중치(0.553)를 감안하면 SNS· 메타버스 이용한

선동·훈련 등에 대비하는 정책의 중요도는 8가지 평가 요소 중에 가장 높은 21.51%에 해당한다. 특히, 전문가들에 의하면 최근 이슬람극단주의를 추종하는 10대들은 즉각적인 인명피해를 유발하는 물리적 테러보다 SNS · 인터넷 커뮤니티 공간에서의 극단주의 선전 · 선동 등 사이버 지하드를 선호한다고 한다. 이들은 기존의 이슬람 극단주의자들이 서방국 공격에 집중했던 것과 달리, 性소수자 · 특정인종 · 페미니즘 등 공격대상을 다양화하는 특징을 보이고 있으며 지하드를 종교적 의무로 보지 않고 게임 · 오락과 같은 유희활동으로 접근하고 있다고 한다.

[표 6-1] SNS, 메타버스 등 악용 테러 대비 기능별 정책의 우선순위

순위 / 수단	1	2	3	4	5	6
SNS 악용	**대국민 홍보**	**법령, 매뉴얼**	**정보수집**	**국내외 협력**	**인력, 예산**	**교육, 훈련**

SNS 등을 통한 외국인테러전투원 모집, 테러단체 홍보활동 등을 차단하기 위해서는 각각의 계정들을 모니터링하고 연관 게시물을 적발해야 하는데, 담당관들이 수작업으로 하기에는 한계가 있을 수밖에 없으며 이를 해결하기 위해서는 대국민 홍보를 통해 관련 내용을 입수할 경우 대테러 관계기관에 신속하게 신고하게 하는 방법이 효과가 있으며 관련 인공지능 시스템 등을 도입해 SNS 상 친구관계를 역추적하고 게시물의 테러 연관성 등을 판단할 필요성이 있다고 전문가들은 평가하고 있다.

또한 친구관계·게시물 등 해당 인물의 테러 연계성을 판단할 수 있는 데이터를 어떻게 확보하느냐의 문제가 중요한데 개인정보보호법 등에 의해 수사·정보기관에 의한 개인정보 수집을 엄격히 제한하고 있어 이런 시스템 도입이 쉽지 않은 상황이며 페이스북 · 텔레그램 등 SNS 기업들이 테러연계 의심 인물 및 계정 정보를 대테러 관계기관과 보다 적극적으로 공유할 수 있도록 관련 법령을 재정비할 필요가 있다.

SNS 등 온라인을 통한 테러선동과 프로파간다 유포행위에 대해서는 정보수집 활동으로 국정원을 비롯한 외교부, 경찰청 등에서 테러위해 정보수집 일환으로 시행하는 업무로 상시 모니터링하고 있으며, 현재의 시스템으로 많은 부분이 확인이 가능하다. 다만 수집된 정보를 통합 분석 배포하는 시스템을 강화할 필요가 있으며 적발시 방통위를 통해 국내에서의 접속을 차단하고 있는데 이러한 테러선동 및 선전물 긴급 삭제를 위한 관계기관 공조를 더욱 강화할 필요가 있다.

최근 프랑스 정부는 지난 수년간 발생한 테러사건이 인터넷을 통해 자생적으로 극단화된 개인들의 소행이라는 점에 주목하고 극단주의 웹사이트 빈번 접속자를 조기 포착할 수 있도록 정보당국의 사이버정보 수집 권한 확대 및 사회적응 프로그램 강화 등을 추진하였다. 예를 들어 정보당국의 '알고리즘' 기술 사용권한을 영구화하고, 정보수집 대상에 페이스북 등 '메신저 앱'은 물론 인터넷 웹주소(URL) 정보도 포함하였으며 5 년 이상 징역형을 선고받고 출소한 테러범에 대한 사법당국의 관리·감독기간을 기존 1 년에서 2 년으로 연장하였는데 이러한 법적 제도적 정책대안을 벤치마킹할 필요가 있다는 게 관계기관의 전문가 의견이다(OO 부 C 국장).

6.1.2 인공지능(AI) 기술 악용 대응

학계 및 현장 전문가들은 앞으로 테러 공격수단으로 가장 주목할 만한 것은 테러리스트가 인공지능을 갖춘 드론, 자동차, 그리고 킬러로봇 등에게 테러학습을 시킨 후에 고성능 화생방 무기로 공격할 수도 있을 것이라는 점이다. 즉, 앞으로는 보안검색대를 통과하기 힘들고 휴대가 어려운 공격 무기를 대신하여 킬러 로봇, AI 기능을 탑재한 드론 또는 무인자율자동차 등과 같은 대체 공격수단을 악용하여 다양한 형태로 신종테러를 자행할 수도 있음에 대비하는 정책이 중요하다는 것이다. 특히, 킬러로봇에 의한 테러나 전쟁 등이 국제적인 아젠다로 논의되고 있는데, 우리나라에서도 관계기관들이 적극적으로 참여하여 국제 아젠다를 주도해 나가는 자세가 필요할 것으로 평가되고 있다. 전문가들은 산업화에는 늦었지만 정보화에는 선도국가가 되었던 배경에

는 국가 정책적으로 정보화를 추진한 점이 있었듯이 대테러총괄부서에서 이 분야에 적극적으로 인력과 자원, 관심을 투입하여 우리나라가 세계 대테러 정책을 선도해 나갈 수 있으면 좋을 것이며 대테러 블루오션이라고 할 수 있다(OO 부 B 과장).

[표 6-2] 인공지능(AI) 등 악용 테러 대비 기능별 정책의 우선순위

순위 / 수단	1	2	3	4	5	6
AI 등 악용	법령, 매뉴얼	인력, 예산	교육, 훈련	국내외 협력	대국민 홍보	정보수집

아직까지는 인공지능기술의 악용에 대한 연구 부족으로 법령 및 조직에 대한 논의가 이루어지지 않고 있는데 향후 테러는 물론, 국제범죄 · 해킹 등 각종 범죄에 악용될 가능성이 높은 만큼 관련법 정비 및 전문인력 양성이 필요하며 이와 관련한 예산 지원과 연구가 요구된다.

특히, 제 3 장 이론적 배경에서 살펴본 도심항공교통(Urban Air Mobility: UAM)의 교통수단으로 부각되고 있는 eVTOL(전기 추진 수직 이착륙기)'이 새로운 테러수단으로 악용될 수 있음을 감안한 대응책 마련도 필요하다. 즉, 탑승 장소인 '버티포트(Vertiport)'는 공항에 준하는 안전 규제가 필요하며 eVTOL 운항도 항공보안의 기준이 준용되어야 한다. 또한 항로에 해당하는 회랑(corridor)의 안전성도 확보되어야 한다(OO 부 E 과장).

6.1.3 테러자금 모금 차단

테러공격수단 및 테러지원수단 8 가지중 세 번째로 중요하게 대비해야 할 분야는 테러자금 모금 부분이다. 최근 국내 테러 연계자 적발 추세를 볼 때 우리나라는 직접적인 테러 공격의 대상보다는 테러자금 조성·모금의 전초기지화 되는 듯한 느낌이다.[76] 중동은 물론, 중앙아, 동남아 등 국가 출신자들이

76) 2019년 테러단체에 자금을 지원한 국내 거주 외국인이 '공중 등 협박목적 및 대량살상무

난민신청·불법이민 등의 방법으로 취업 후 테러자금을 송금하는 형태가 주로 발생하고 있는데 테러자금 특성상 국내뿐만 아니라 해외 계좌와 연계된 사안들이 많아 추적이 매우 어려운 실정이다. 따라서, 테러자금 추적을 위한 국내 유관기관 및 해외정보·수사기관과의 협력체계를 구축하고 관계 기관 합동 도상훈련을 실시하는 등 평소 테러자금 추적 역량을 확보하는 것도 중요할 것으로 판단된다.

암호화폐는 2020년 3월 개정된「특정금융거래 정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률(약칭 특정금융정보법)」에 의해 '가상자산'으로 정의되어 있고, 금융기관이 불법의심 거래를 발견했을 경우 금융정보분석원(FIU)에 통보토록 의무화하고 있으며, 계좌 개설시 실명을 확인토록 하고는 있다. 그러나 비트코인 등 기존의 가상자산은 거래내역을 블록체인 네트워크에서 공개하지만 일명 '다크코인'(dark coin)은 거래내역 정보를 드러내지 않아 다크웹을 통해 자금세탁이나 마약거래 등의 범죄에 사용될 수 있는데 모네로(XMR), 대쉬(DASH), 지캐시(ZEC), 헤이븐(XHV) 등이 대표적이다. 즉, 다크코인을 이용할 경우 익명성을 강화할 수 있고, 중앙은행의 통제 없이 초국가적 거래가 가능한 암호화폐의 특성상 해외계좌와 연계된 거래내역을 추적하기는 쉽지 않은 상황이다. 국내 가상자산거래소인 업비트는 2019년 9월 이들 다크코인을 유의종목으로 지정하였는데, 테러자금 조성을 위한 가상자산 사용을 통제하고 추적할 수 있도록 주요 국가와 가상자산 거래내역 상호 조회을 위한 MOU 체결 등 국제협력을 강화해야 하며 관계기관간 정보공유 등 협력관계도 한층 더 강화할 것으로 판단된다.

[표 6-3] 테러자금 모금 차단을 위한 기능별 정책의 우선순위

순위 / 수단	1	2	3	4	5	6
테러자금 모금	**정보수집**	**국내외 협력**	**대국민 홍보**	**교육, 훈련**	**법령, 매뉴얼**	**인력, 예산**

기확산을 위한 자금조달행위의 금지에 관한 법률'(약칭: 테러자금금지법) 위반으로 검거되는 등 테러자금 모금 혐의로 적발된 사례가 다수 있다.

테러자금 규제에 대한 국제협력과 관련하여 국제자금세탁방지기구(FATF)는 2021년 10월 가상자산 지침서를 개정하여 가상자산을 이용한 테러·극우단체 등의 자금조달을 막기 위해 사업자가 송·수신자 개인정보를 기록하는 '트래블 룰' 상세기준을 마련한 바 있다. 즉 기존의 100만원 이상 거래기록 외에도 가상자산 사업자와 법인(은행· 금융기관 등) 및 개인간의 송금에 대해서도 기록하도록 규정하였으며 가상자산 산업 중 최근 급성장하는 '디파이'(decentralized finance; DeFi, 탈 중앙화 금융)에 대한 규제를 요구하여 디파이 개발·운영·소유자 등을 가상자산 사업자로 해석하여, 이들에게도 자금세탁방지·테러자금 차단책임 부과를 명시하였다. 탈 중앙화 금융(가상자산 은행)은 중개, 거래소 또는 은행과 같은 중앙 금융 중개자에 의존하지 않고, 대신 블록 체인에서 스마트 계약 을 활용하는 블록 체인 기반의 금융 형태이다. 이와 관련 국내에서는 "탈중앙화금융 플랫폼의 경우 제도적 장치가 미비해 자금세탁이나 테러자금 조달의 위험이 있다"라면서 "탈중앙화금융 플랫폼의 지배구조를 분석하고 실질적 운영 주체와 소재지를 식별하기 위한 노력을 지속해, 규제 사각지대에 놓이는 일을 예방해야 한다"라고 강조한 바 있다(김현태, 2022).

6.2 연구의 함의

6.2.1 연구의 이론적 함의

본 연구는 테러에 관한 연구분야에서는 드물게 학계 및 관계기관의 대테러 전문가들을 대상으로 AHP기법을 적용하여 테러수단에 대한 정책대안의 우선순위를 도출하였다는 점(양적분석)에서 이론적 의의를 찾을 수 있으며, 다수의 전문가 인터뷰를 토대로 향후 전망과 중요 대응정책을 제시한(질적분석을 혼합) 점도 큰 특징이라고 할 수 있다. 또한, 그동안 중시되었던 정책과 앞으로 변화되어야 할 정책이 크게 달라지는 것으로 평가된 점이 수치화로 뒷받침되었다는 것도 본 연구가 가지는 차별성이라 할 수 있다.

전문가들은 지금까지 테러공격수단에 대한 정책은 폭발물·총기류 규제정책(0.332), 화생방물질 규제정책(0.266), 비전통무기 규제정책(0.221), 인공지능 사이버 악용 규제정책(0.179) 순으로 잘 대응해 왔으며 체계화가 되어 있으나, 향후의 중요도에 대한 각 정책간 쌍대비교를 해보면 앞으로는 인공지능 악용(0.460), 화생방물질(0.228), 비전통무기(0.156), 폭발물·총기류 규제정책(0.156)순으로 관심을 기울어야 한다고 평가하고 있다. 다만, 관계기관에서는 학계와는 달리 앞으로도 폭발물·총기류 규제정책이 비전통무기 대응정책보다 우선시 되어야 한다고 평가한다([표. 5-7] 참조).

또한, 전문가들은 지금까지 테러 선전·지원수단에 대한 정책은 SNS 등 악용 규제정책(0.288), 테러자금 모금 차단정책(0.269), 대면 선전·선동 대응정책(0.169), 온라인·오프라인 간행물 프로파간다 규제정책(0.193) 순으로 정책결정과 집행이 잘 진행되어 왔으며 보다 더 체계화가 되어 있다고 하였다. 다만, 현장에서는 학계와 달리 테러자금 차단정책이 더 중시되어 왔다고 평가하였다. 한편, 향후의 중요도에 대한 각 정책 간 쌍대비교를 해보면 앞으로도 SNS 등 악용 규제정책(0.389), 테러자금 모금 차단정책(0.311), 대면 선전·선동 대응정책(0.169), 온라인·오프라인 간행물 프로파간다 규제정책(0.131) 순으로 계곡 관심을 기울어야 한다고 평가하고 있으며 이 순서도 관계기관 전문가들의 의견도 일치한다. 다만, SNS 등 악용 규제정책과 테러자금 모금 차단정책이 종전보다 훨씬 중요도가 높아졌다고 평가한다([표 5-12] 참조).

테러위협은 앞으로도 지속될 것으로 예상되는바, UN 안전보장이사회 'ISIS·알카에다 제재위원회'의 제29차 보고서(2022년 2월)는 알카에다는 연계 세력들이 소말리아와 사헬지역에서 세(勢)를 확장하고 있다고 평가하였다. ISIS도 이라크 · 시리아 지역內에서 자산 2,500만~5,000만불을 보유한 가운데 6천~1만여명의 전투원으로 세력을 넓혀가고, 'ISIS-호라산 지부' (ISIS-K)도 2,200명에서 4천여명으로 조직을 확대하였으며, 'ISIS 大사하라 지부'(ISGS) · 'ISIS 서아프리카(西阿)지부'(ISWAP)도 사헬지역 국가의 정정(政情) 불안을 틈타 지역 무장단체를 흡수하고 있다고 평가하고 있다. 또한 코로나19 영향으로 테러단체들은 온라인 선전과 조직원 모집에 치중하고 분쟁지역 중심으로 테러 공세를 강화할 것으로 평가하고 있다.

이러한 테러위협이 지속되는 가운데, 기존의 연구들에 테러 수단 중 하나의 주제를 가지고 접근했다면, 본 연구는 학계와 관계기관의 전문가들이 테러수단의 변화에 대응하는 정책들의 우선순위를 종합적으로 평가하였다는 점에서 기존 연구와 차이점을 갖는다. 이러한 점은 대테러분야에 있어서 이론적·학술적 차별성을 가지며 학계 및 현장 전문가들의 의견을 종합한 결과는 앞으로 테러수단 관련 정책결정에도 기여할 것으로 본다.

테러수단의 새로운 변화에 어떻게 대처할 것인가는 대테러분야의 정책개혁과 관련하여 중요한 논점이다. 이와 관련하여 대테러정책이 크게 변화할 것이다(연구가설)와 큰 변화가 없을 것이다(대립가설)라는 설정에 대해 테러공격수단에 대한 정책은 중요도의 우선순위가 완전히 바뀌었음을 밝혀냈고, 테러 선전·지원수단은 중요도의 순서는 변화가 없으나 그 정도가 크게 달라졌음을 밝혀냈다는 점에서 의의가 있다.

6.2.2 연구의 정책적 함의

최근에는 SNS 를 활용한 사이버상 테러 관련 과격성향 선전·선동물 제작·배포 등이 더욱 증가하고 있으며, 테러단체의 선전미디어들이 사용하는 SNS 역시 기존 텔레그램에서 로켓챗, 라이엇, 탐탐, 후프 등으로 다변화되고 있다. 이에 더불어 ISIS 는 “캡틴 지하드” 등과 같은 온라인 게임을 개발하여 테러자원자 채용과 훈련, 극단주의 선전, 선동에 활용함으로서 특히 성공적인 결과를 거두어왔다. 이와 같은 결과로 전문가들은 최근 들어 테러 극단화 과정이 기존 평균 1.5 년에서 최근 평균 9 개월로 단축되었으며 테러자원자 또는 공격자 역시 연령이 더 어려지고 국적과 인종, 사회문화적 배경이 더 다양해지는 결과로 나타나고 있다고 보고 있다(OO 대 E 교수). 이러한 경향은 이슬람 극단주의 테러단체에만 해당되지 않으며, 극우, 극좌극단주의 테러단체등 특정한 종교적, 이념적 범위를 넘어 극단주의 테러단체의 보편적 경향으로 자리 잡고 있다며 전문가들은 이에 대한 철저한 대비책이 강구되어야 한다고 한다.

메타버스와 관련해서는 앞에서 본 바와 같은 침해를 가하고 있거나 침해가 예상되는 메타버스 상 행위들은 현재의 법적 기준으로는 도덕적인 비난에

그칠 뿐 법적으로 제재를 가하지 못하는 한계가 있는 것으로 평가된다. 즉, 메타버스에 의한 행위와 침해라는 결과들은 존재하나 이들 중 일부는 형법상 범죄나 또는 행정법상 제재 대상으로 처벌이나 제재를 가할 수 없는 경우가 존재한다는 것이다. 따라서, 조속한 시일 내에 범정부적 차원에서 메타버스 상 관련 주체들에게 요구되는 법 제도 마련을 위한 논의가 이뤄져야 할 것으로 보인다(경찰대학 치안정책연구소, 2021: 66).

[표 6-4] 각 테러수단에 대한 기능별 정책의 비교우위

수단 \ 순위		1	2	3	4	5	6
SNS 악용	1	대국민 홍보	법령, 매뉴얼	정보 수집	국내외 협력	인력, 예산	교육, 훈련
AI 등 악용	2	법령, 매뉴얼	인력, 예산	교육, 훈련	국내외 협력	대국민 홍보	정보 수집
테러자금 모금	3	정보 수집	국내외 협력	대국민 홍보	교육, 훈련	법령, 매뉴얼	인력, 예산
화생방 물질	4	교육, 훈련	인력, 예산	국내외 협력	법령, 매뉴얼	대국민 홍보	정보 수집
커뮤니티 대면선동	5	정보 수집	국내외 협력	대국민 홍보	인력, 예산	교육, 훈련	법령, 매뉴얼
간행물 악용	6	대국민 홍보	법령, 매뉴얼	정보 수집	국내외 협력	교육, 훈련	인력, 예산
폭발물, 총기류	7	인력, 예산	교육, 훈련	법령, 매뉴얼	정보 수집	국내외 협력	대국민 홍보
비전통 무기	8	교육, 훈련	인력, 예산	대국민 홍보	법령, 매뉴얼	정보 수집	국내외 협력

테러의 선전·선동이나 테러자금 지원 등이 해외에 있는 서버를 이용해서 이루어진 경우 국내에서는 이에 대한 추적이 사실상 불가능한 현실에서는, 외국의 인터넷서비스제공자를 통해 범죄혐의내용과 증거를 확보하는 방안이 필요하다. 미국은 2018 년 종합세출법안(Omnibus Appropriations Bill)이 의회

에서 통과되었는데, 이 법은 “합법적인 해외 데이터 활용의 명확화를 위한 법률(Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act: CLOUD Act)을 포함하고 있다. 소위 이 클라우드법(CLOUD ACT)의 통과로 해외 데이터에의 접근을 할 수 있는 법적근거를 마련하였다. 즉, 이 법을 통해 저장통신법(SCA, Stored Communications Act) 제 2713 조를 신설하였는데, 이 조문의 내용은 ‘통신서비스제공자는 정보의 저장이 해외에 있더라도 유선이나 전자통신의 정보를 보존, 백업 또는 공개할 법적의무를 준수하여야 한다.’는 것이다. 이전에는 저장통신법(SCA)의 근거야 약하여 미국의 영장이 아니라 해당 외국과의 형사사법공조조약(MLAT, Mutual Legal Assistance Treaty)에 의하여 미국 정부의 요청으로 해당 외국정부가 관할권 내의 정보를 접근하여 전달받아야 한다는 것이었다(Mulligan, 2018: 23). 이와 관련하여 국내에서도 인터넷시대에 걸맞는 체계적인 대테러활동을 하기 위해서는 이러한 국제사회의 흐름에 맞추어 이와 유사한 법적근거를 확보할 필요가 있다는 주장(김재운, 2018: 152-154)들이 있어 주목된다.

또한, 제 4 차산업혁명 시대의 테러수단에 대응하기 위해서는 법령 정비와 조직·인력의 확대가 필요한데, 국가테러대책위원회(위원장: 국무총리) 구성에 과학기술정보통신부장관을 포함(테러방지법 시행령 제 3 조 개정)하고 국무조정실 대테러센터에도 테러수단 변화에 대비하여 이 부처의 직원을 포함시켜야 한다. 이러한 이유는 드론에 의한 테러를 차단하기 위해서는 전파법 개정(2019 년, 2020.12 시행)이 필요하였는데, 이 전파법의 개정추진 과정처럼 과학기술정보통신부의 이해와 협조가 있어야 한다.

아울러, 우리나라의 난민법이 관대하다는 점을 악용해 외국인들이 무분별하게 난민자격을 신청함으로써 편법적 취업활동을 하고 있는 것과 관련 출입국 난민조사관 인원 보충이 절실하다. 우리나라는 중앙아 · 동남아 등 출신국가별 · 종교별 외국인 커뮤니티가 잘 조성되어 있는 데다 일자리도 많은 등 외국인 정주여건이 양호하여 극단 주의자의 잠입과 자금조달 등 테러연계 범죄 가능성이 상존하고 있어, 국내무슬림들이 테러자금을 지원할 가능성이 높은 만큼 난민제도도 검토해 볼 필요가 있다. 요즘 난민심사가 2 년 가량 지연되고 있는데, 그마저도 난민에 대한 엄격한 개인정보 관리 규정 등으로 기관

간 난민신청자 신원정보 공유가 어렵고, 출신국가 범죄기록 조회 등 해외 정보협력을 통한 검증이 사실상 불가능해 심사시 본인 진술에만 의존하는 등 제대로 된 난민심사가 이루어지지 않고 있는 실정이다.

총리실에 대테러센터가 설치된 이후 많은 대테러정책이 범정부 차원의 정책으로 수립되고, 정부부처의 각 개별정책에 테러방지정책이 스며들고 있으며, 기관별 대테러 조직 및 인력, 예산 증원의 측면에서도 긍정적이다. 다만, 테러취약시설에 대한 예산 배분권, 테러발생시 긴급조치 지휘권 등 대테러센터의 실질적 권한이 필요하며 인공지능 등 새로운 분야의 대테러 정책을 선도해 나갈 수 있도록 관심이 필요하다. 또한, 대테러체계가 테러대책위원회부터 대테러센터를 통해 각 지자체까지 역할이 촘촘히 구성되어 있는데, 현재 시행되고 있는 정기적인 테러수단 담당관 교육·워크숍 등을 보다 더 강화하여 상시 테러대응체계를 유지하고, 신규로 지정된 대테러담당관의 빠른 업무 이해도 향상에 주력할 수 있는 방안 마련도 필요하다.

테러수단과 대테러환경의 변화에 따라 테러방지법 및 관련 하위법령 규정의 문제점을 지속 점검하고, 선진국의 효율적인 테러대응체계를 지속적으로 벤치마킹해 나가되, 한국 실정에 맞는 테러단체의 지정 및 테러범에 대한 처벌강화와 함께 근본해결 방안도 모색해 나가야 한다. 구체적으로는 바이러스 테러나 TATP 등 사제폭발물 테러의 경우 질병관리청·환경부·산업부·경찰청 등이 중복되는바, 효율성 제고를 위해 평소 교류협력을 강화해야 한다. 이러한 정책결정과 관련하여 그동안 대체로 관심을 두어 왔던 정책에 대해서는 기존 정책을 토대로 하여 그보다 향상된 대안을 추구하고, 인공지능을 악용한 테러 등 신종 수단에 대해서는 목표 달성의 극대화를 위한 합리적 대안의 탐색·선택을 추구하는 형태의 정책결정이 이루어지는 게 바람직하다고 판단한다.

테러 위기상황과 관련된 테러경보체계를 현행 4단계로 유지하는 것이 적절한지 재검토해야 하며 색깔별 분류체계를 없애야 한다고 주장한(OO대 B교수, OO대 E교수) 경우도 있었다. 그러나 테러의 예방 대비 대응단계는 다른 안보위기 및 재난위기에 대한 관리체계와 조화를 이루어야 하며, 우리나라의 위기관리 체계 전반을 고려할 때 경보단계(1단계 관심, 2단계 주의, 3단계 경계, 4단계 심각)를 구태여 3단계로 전환해야 할 실익이 별로 없고,

색깔별 분류체계(파랑. 노랑, 주황, 빨강)도 1~4 단계와 병행하여 부수적으로 사용하고 있으며, 역시 실익이라는 같은 맥락에서 구태여 색깔별 분류를 없앨 필요는 없다고 판단하는 반대의견도 있다.

한편, 테러자금금지법에는 차량 또는 시설에 배치·폭발 등의 방법으로 사용하는 무기나 장치를 "폭발성·소이성"무기나 장치로 규정하고 있으나, 테러방지법에는 "생화학" 무기나 장치를 추가하고 있는데, 이는 두 법의 근원이라고 할 수 있는 「폭탄테러의 억제를 위한 국제협약」 제 2 조에 규정된 행위에 "생화학" 무기나 장치를 포함하고 있기 때문이며 테러자금금지법의 입법불비로 판단된다.

테러를 차단하기 위한 근원적인 방법 중의 하나로는 폭력적 극단주의 예방을 위한 상생 모드를 조성해야 한다. 폭력적 극단주의가 공동체 구성원 간 상호불신과 증오 등에서 유발되고 이러한 문제점을 확대 재생산하는 만큼 민·관이 협력하여 건전한 인터넷 환경을 조성하는 등 여러 가지 테러 수단의 변화에 대비하여 관계기관과 민간 분야가 협치하는 거버넌스 체계를 갖추어야 한다.

6.3 연구의 한계와 향후 과제

본 연구는 테러 공격수단과 테러 선전·지원수단에 대한 미래의 대테러정책이 지향해야 할 정책대안의 우선순위를 제시하는 데에 목적이 있다. AI 와 빅데이터 등을 기반으로 한 제혁명시대에 새로운 테러수단이 나타나고 있고 앞으로도 등장할 것에 대비하여 학계와 관계기관의 대테러전문가들을 대상으로 선제적(preactive, preemptive)이고 예방적(preventive)인 대테러 정책이 무엇이고 어떻게 대비해야 하는가에 대해 양적연구와 질적연구로 분석함으로써 테러공격수단에 대한 정책, 테러지원수단에 대한 정책 및 각각의 수단에 대한 기능별 정책 등에 대해 각 정책의 우선순위와 중요방법에 관한 결과를 얻을 수 있었다. 그러나 이 과정에서 본 연구는 몇 가지 한계가 존재한다.

첫째, 연구의 목적에서 오는 한계이다. 즉, 본 연구에서는 테러 수단에 대응하는 여러 가지 정책 중에 어느 정책이 가장 우선시 되어야 하는 점이 연구의 주 목적이고, 각각의 정책에서 어떤 내용을 담을 것인지에 대해서는 전문가들의 의견 중에서 대표적인 핵심내용을 제시하였기 때문에, 드론이나 킬

러로봇 공격, 또는 테러자금 차단 등 하나하나의 테러수단에 대한 대응정책을 심도 있게 분석하는 것은 각각의 정책에 대해 깊은 관심을 갖는 후속 연구를 통해 보다 정밀한 결과를 얻을 수 있을 것으로 판단된다.

둘째, 연구를 위한 자료수집과 인터뷰 대상자 선정의 문제이다. 대상자들이 학계와 관계기관의 대테러 전문가이기는 하나 해당 전문가들이 모두 여러 가지 테러수단에 대응하는 제반 대테러정책을 망라하여 심도 있게 연구해 왔다라기 보다는 폭발물, 화학물질, 고위험병원체, 방사능물질 등 테러수단의 한 분야의 전문가인 경우도 일부 포함되어 있다. 물론 인터뷰 대상자는 화생방테러 연구, 인공지능과 테러문제 연구, 테러관계법령 연구 등을 수행해온 대테러 분야 학계 전문가와 대테러센터, 경찰청 대테러부서와 경찰특공대, 질병관리청, 원자력안전위 및 합참의 대테러업무 수행 간부 등으로 대테러 관계기관의 정책자문위원 등으로 활동해 오면서 각종 컨퍼런스, 세미나, 학회 등에서 대테러 전반에 걸쳐 이해도가 매우 높은 사람들이며, 특히 해당분야에 대한 대테러정책의 중요사항을 제안한 질적연구 방법에서의 역할은 매우 중요하다고 할 수 있다.

셋째, 연구의 분석단위와 관련된 문제이다. 본 연구의 분석단위는 앞에서 설명한 바와 같이 여러 가지 테러수단에 대응하는 대테러정책 즉 프로그램인데, 그동안 대테러실무 및 행정학과 정책학에서의 행정·정책의 분류 등을 기준으로 테러 공격수단의 종류에 따른 정책 4 가지와 테러 선전·지원수단에 대한 정책 4 가지 그리고 이들 각각의 정책을 기능별 6 가지 정책으로 구분하였으며, 이에 대해서 대테러센터 간부들과 브레인스토밍을 거치고 인터뷰 대상 전문가들의 의견도 반영하였다. 그러나 이러한 모든 정책을 망라한 대테러 관련 교재나 연구 논문들이 없는 상태에서는 전문가들의 의견이 조금씩 다를 수 있다. 특히, 인적네트워크를 통한 테러의 프로파간다와 홍보 등의 분야는 테러 지원수단이자 테러위험인물(테러의 주체) 관리문제와 연결되어 그 경계선에 대해 이론이 있을 수 있다.

끝으로, 향후 연구과제로 테러발생에 영향을 미치는 사회구조의 영향에 대한 연구가 필요하다. 앞에서 테러의 발생함수를 Q=f(T1, T2,----------Tn)이라 할 수 있다고 상정하면서 T1 : 테러단체, 테러리스트 등 테러 주체의 힘, T2 : 테러객체의 유인(도시집중화 현상), T3 : 테러수단 확보의 용이성, T4 : 선

동 선전의 강화(대중매체의 발달), T5 : 억압(지배력 강화), 불만, 갈등(충돌), T6 : 폭력의 정당화 이론, T7 : 테러예방의 취약(정보의 부재, 대응능력의 열악) 등으로 발생요소를 분류하였는데, 본 연구는 T3 과 T4 중심으로 분석을 한 경우로 볼수 있다. 테러를 근원적으로 예방하기 위해서는 불만과 갈등이 발생하지 않도록 하는 것이 매우 중요할 것이며 이러한 상대적 박탈감 이론(relative deprivation theory) 내지는 경제적·사회적 불평등과 테러 발생의 관계 및 대처방안 등에 대한 연구가 향후 지속적으로 이루어질 필요가 있다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

강태호, 차장현, 김건인. (2020). 가상통화를 활용한 테러자금조달 위협분석과 국내 대응방안에 관한 연구. 『시큐리티연구』, 62, 9-33.

강태호. (2022). 경찰 미래 대테러 역량강화 방안. 한국테러학회 2022년 대테러 콘퍼런스(4.22) 제1발표.

경찰대학 치안정책연구소. (2021).『치안 전망 2022』. 서울: 범신사

곽성우, 장성순, 이정훈, 유호식. (2009). 핵테러/방사능테러 탐지 기술 현황 및 국내 탐지체계 구축 방안에 관한 연구. 『방사선방어학회지』, 34(3), 115-120.

국무총리실 대테러센터. (2017). 『테러방지법 해설』. (집필 : 한국법제연구원). 서울: 국무총리실 대테러센터(NCTC)

국회정보위원회. (2002). 테러관계 자료집. 서울: 국가정보위원회 수석전문위원실.

권순구. (2018). 『한국 對테러학』. 경기: 법문사.

권영성. (2010). 『헌법학 원론』. 경기: 법문사.

권정훈. (2016). 『테러리즘과 대테러시스템의 재조명』. 경기: 한국학술정보

금융보안원. (2019). “2020년 디지털 금융 이슈 전망”(2019.12.26.자 보고서)

김동영, 이종임, 강상준. (2013). 『경기도 유해화학물질 관리체계 개선방안』. 정책연구과제 2013-03 경기연구원.

김민호. (2021). 코로나-19 팬데믹이 생물테러 대응체계에 주는 함의. 『인문사회 21』, 12(2), 53-66.

김신행, 김태기. (2020). 『국제경제론』. 경기: 법문사.

김은영, 장덕형. (2020). 테러이용수단으로 방사능 물질 안전관리. 『가천법학』, 13(4), 227-262.

김은주. (2022). 국제개발협력 분야 민간기업참여 확대를 위한 정책수단 연구. 『한국정책과학학회보』, 26(1), 1-22.

김재운. (2018). 미국의 클라우드법(CLOUD ACT)상 대테러정책 연구. 『한국테러학회보』, 11(3), 148-166.

김지성, 한승현. (2016). 일선관료의 감정노동이 직무만족에 미치는 영향: 직무소진의 매개효과 탐색. 『한국조직학회보』, 13(4), 71-100.

김철수. (2006). 『헌법학 원론』. 서울: 박영사

김현태. (2022). 탈중앙화금융 관련 자금세탁 예방을 위한 향후 과제.『한국금융연구원 금융브리프』, 31(8), 3-11.

김현호, 박홍성, 채규칠. (2020). 군집드론 테러의 양상과 효과적인 대응방안. 『시큐리티연구』, 65, 397-423.

남궁 근. (2021). 『행정조사방법론』. 경기: 법문사.

박순태, 신용희, 강홍구. (2020). 사이버범죄에 악용되는 암호화폐 불법거래 추적. 『정보과학회지』, 38, 40-47.

박연호, 이종호, 임영제. (2018). 『행정학 개론』. 서울: 박영사.

박웅신. (2019). 다크웹상 테러 선동행위의 형사법적 대응방안. 『형사법연구』, 31(3), 199-226.

배경민, 박성욱. (2021) 안티드론 시스템의 국내외 연구 동향. 『한국대테러정책학회지』, 9, 47-97.

백종순, 홍성운. (2019). 한국의 테러 대응체계 발전방향에 관한 연구. 『인문사회 21』, 10(6), 527-542.

박준석. (2014). 『국가안보 위기관리 대테러론』. 서울: 백산출판사.

성도경, 최인규. (2009). 지방의료원의 경쟁력 평가를 위한 종합적 모형개발. 『한국행정논집』, 21(4), 1399-1420.

송근원, 이 영. (2013). AHP 의 일관성 향상을 위한 척도 재구성.『사회과학연구(Social Science Research)』, 29(2), 271-288.

심세현, 박광기. (2021). 4 차 산업혁명시대 뉴테러리즘에 관한 연구. 『정치정보연구』, 24(1), 245-276.

오한길. (2019). 국내 소프트 타깃 대상 드론테러의 법제도 개선방안 연구. 『 한국재난정보학회 논문집』, 15(1), 49-66.

윤민우. (2017). 『국가안보의 실존적 변화와 테러리즘』. 서울: 박영사

윤민우. (2018). 유럽 각국들에서의 최근 테러리즘 동향과 특성, 그리고 대테러 정책의 변화. 『한국치안행정논집』, 14(4), 191-212.

윤민우, 김은영. (2018). 차량돌진테러와 물리적 방어물에 관한 연구. 『시큐리티연구』, 55, 9-29.

윤민우, 김은영. (2021). 테러이용수단으로서의 화학물질 관리현황과 개선방안. 『한국치안행정논집』, 18(1), 137-151.

윤민우 외. (2016). 『폭력적 극단주의 대응을 위한 다중이용시설 및 테러이용수단 안전관리 강화방안 연구』. 가천대학교 산학협력단.

윤영석. (2019). 생물테러범죄에 대한 형사법적 소고. 『인권과 정의』, 483, 25-45.

이동규. (2021). 『드론의 위협과 대응』. 서울: 박영사.

이만종. (2020). 『국경이 사라진 전쟁』. 서울: 솔과학.

이성우. (2013). 『정책분석론』. 서울: 조명문화사.

이종수, 전주상. (2022). 『새 행정개혁론』. 서울: 대영문화사.

이종수, 윤영진, 곽재기, 이재원 외 (2020). 『새행정학 2.0』. 서울: 대영문화사.

이찬규 외 13. (2020). 『미래는 AI 의 것일까?』. 서울: 사이언스북스.

이창한. (2019). AI 기술을 활용한 대테러업무 발전 방안. 『한국대테러정책학회지』, 7, 67-89.

이창원, 최창현, 최천근. (2019). 『새 조직론』. 서울: 대영문화사.

이현승, 김보경, 신창현. (2019). 한국형 화학시설의 화학테러 사고 대응체계 개선연구. 『한국테러학회보』, 12(1), 185-204.

임용환. (2018). 우리나라 치안정책의 변화과정과 정책변동요인의 중요도에 관한 연구. 한성대학교 대학원 박사학위논문.

장원종. (2021) 코로나 19 팬데믹 계기 생물테러 가능성 진단. 『한국대테러정책학회지』, 9, 215-237.

장철영. (2010). 아동성폭력범죄 예방을 위한 정책적 우선순위 결정; AHP 기법을 중심으로. 『국가정책연구』, 24(4), 93-123.

전주상. (2010). 사업성과 평가체계 개선에 관한 연구: 외국인체류 관리정책의 성과지표 개선을 중심으로. 『한국조직학회보』, 7(1), 91-117.

정상조. (2021). 『인공지능, 법에게 미래를 묻다』. 서울: 사회평론.

정웅석, 김한균, 김현철, 성봉근, 오승규, 이경렬, 홍선기(혁명 융합법학회). (2020). 『혁명의 이해』. 서울: 박영사

정정길, 이시원, 최종원, 정준금, 권혁주, 김성수, 문명재, 정광호.(2020). 『정책학원론』. 서울: 대명출판사.

제성호. (2019). 국가정보기관 활동 강화 차원에서 본 테러방지법 개선방안. 『한국대테러정책학회지』, 7, 211-237.

조병선. (2020). 사이버상 테러선전물 게시자의 신원확인 강화를 위한 법제 개선 방안 연구. 『한국대테러정책학회지』, 8, 9-65.

조영갑, 김재엽. (2019). 『현대무기체계론』. 경기: 선학사.

조용민, 전주상. (2022). 테러수단 변화에 대응한 효과적인 정책대안 도출에 관한 연구. 『한국테러학회보』, 15(2), 67-90.

주승희. (2015). 신종테러범죄, 이른바 뉴테러리즘(New Terrorism)에 대한 국내외 연구현황. 『비교형사법연구』, 17(4), 567-604.

차종진, 이경렬, (2018). 자율주행자동차의 등장과 교통형법적인 대응. 『형사정책연구』, 29(1), 109-145.

최승제. (2016). 청년고용 활성화를 위한 정책대안의 우선순위에 관한 연구. 경상대학교 대학원 박사학위논문.

최웅길. (2013). 한국 소방정책의 변동요인에 관한 연구: AHP 기법을 이용한 상대적 중요도 평가를 중심으로. 한성대학교 대학원 박사학위논문.

최지웅, 강경연, 장진봉, 이경훈, 최인찬. (2012). AHP 기법 기반 초고층 건축물 폭발물 테러 위험도 평가모델. 『한국위기관리논집』, 8(1), 127-139.

한국개발연구원. (2000). 예비타당성조사 수행을 위한 다기준 분석방안 연구. KDI 공공관리투자센터.

한국인공지능법학회. (2019). 『인공지능과 법』. 서울: 박영사.

2. 국외문헌

Buchanan, Leigh. (2006). "A Brief History of Decision Making". *Harvard Business Review,* 2006, January.

Casserieigh, Audrey & Merrick, David. (2013). "Terrorism: WTF? Weapons, Tactics & The Future". Kendall Hunt publishing company. 조호대, 조민상, 김동준 역. (2019). 서울: 도서출판 윤성사

Crane, Team & Shebalin, Paul V. &Young, Bonnie. (2012). UAV Swarm Attack: Protection System Alternatives for Destroyers. US Naval Postgrade School (December 2012)

Farlik, J. et.al. (2019). Multispectral Detection of Commercial Unmanned Aerial Vehicles. *Sensors*. 1-28.

Griffin, R. W. & Moorhead, G. (2008). *Organizational Behavior : Managing People and Organizations.* South-Western: Cenage Learning.

Hamid, Nafees & Ariza, Cristina. (2022). *Offline Versus Online Radicalisation: Which is the Bigger Threat?.* Global Network on Extremism & Technology. ICSR King's College London.

Hobbes, T., *Leviathan(1651)*, reprinted with an Essay by W. Smith, 1958, Chap. 13, p.94ff.

Hochschild, A. R. (1983,2003). The Managed Heart: Commercialization of Human Feeling. Berkeley: University of California Press(The 20th anniversary edition).

Jones, David Martin & Schulte, Paul & Ungerer, Carl and M. L. R. Smith, Edward Elgar. (2019). *Handbook of terrorism and counter terrorism post 9/11.*

Johnson, Steven.(2020). "Enemy of All Mankind". TurnaroundPublisher.

Kinoshita, Eijo & Ooya Takao. (2007). "Strategic Decision Making Model AHP", 趙倉書店, 東京. 권재현 역. (2012). 『전략적 의사결정 기법 AHP』. 서울: 도서출판 청람.

Kobayashi, Masakazu(小林雅一). "AI GA NINGEN WO KOROSU HI". SHUEISHA Inc., Tokyo. 한진아 옮김. (2018). 『인공지능이 인간을 죽이는 날』. 서울: 새로운 제안.

Korstanje, Maximiliano Emanuel (University of Palermo, Argentina), Scribano, Adrian (University of Buenos Aires, Argentina) and Timmermann, Freddy Alex (Catholic University Silva Henriquez, Chile). (2018). "Terrorism in the Age of Information: Unpuzzling the Connection of Terrorism and the Media in the Fourth Industrial Revolution" *Handbook of Research on Information and Cyber Security in the Fourth Industrial Revolution.*

Kumar, Brig Narender. (2020). "Use of Modern Technology to Counter Terrorism". *The problems of hunting pratsi, pro-Russian and civil lawlessness,* 304-307.

Küchenhoff, Günther & Küchenhoff, Erich. (1971). *Allgemeine Staatslehre.* Stuttgart : Kohlhammer.

Lee, Man-jong. (2018). "A Study on the Possibility of TERRORISM by AI and Its Countermeasures" International journal of military affairs vol.3 no.1

Liu, Jun & Xiao, Yang & Wu, Jiawei. (2020). From AI to CI: A Definition of Cooperative Intelligence in Autonomous Driving. *Technologies and Services Toward Smart Cities.* pp 64-75Cite as Conference paper

Lippi G, Sanchis-Gomar F, Henry BM. (2020). COVID-19: unravelling the clinical progression of nature's virtually perfect biological weapon. Ann Transl Med. Vol 8.

Lowi, Theodore J. (1972). Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review.* Vol 32.

Lyon RF. (2021). The COVID-19 Response Has Uncovered and Increased Our Vulnerability to Biological Warfare. Military Medicine. Vol 86.

Miller, George Armitage. (1956). The Magical Number Seven, Plus or Minus Two: Some Limits on Our Capacity for Processing Information. *Psychological Review* Vol. 101(2)

Mulligan, P. Rtephen. (2018). "Cross-Border Data Sharing Under the CLOUD Act". Congressional Research Service Report. April 23.

Ricardo, David. (1817). *On the Principles of Political Economy and Taxation.*

Saaty, Thomas L. (1980). The Analytic Hierarchy Process. New York: McGraw-Hill.

Schmid, Alex P. (2013). “Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review”. *ICCT(International Centre for Counter-Terrorism The Hague) research paper*. 97(1).

Schmid, Alex P. & Forest, James J.F. and Lowe, Timothy. (2021). Counter- Terrorism Studies: A Glimpse at the Current State of Research (2020/2021) Perspectives on Terrorism, August 2021, Vol. 15, No. 4, pp. 155-183. Published by: Terrorism Research Initiative

Schmid, Alex P. & Jongman, Albert J. (2005). *Political Terrorism*. New York: Routledge.

Wang, Shacheng & Zhu, Xixi. (2021). “Evaluation of Potential Cryptocurrency Development Ability in Terrorist Financing” *Policing: A Journal of Policy and Practice*, Volume 15, Issue 4, December 2021. Pages 2329–2340. https://doi.org/10.1093/police/paab059. Oxford University Press

3. 관련법령

『감염병의 예방 및 관리에 관한 법률(약칭: 감염병예방법)』(시행 2022. 4. 20.)

『경찰관직무집행법』 (시행 2022. 2. 3.)

『공중 등 협박목적 및 대량살상무기 확산을 위한 자금조달행위의 금지에 관한 법률(약칭: 테러자금금지법)』 (시행 2021. 3.25)

『공항시설법』 (시행 2021.12. 7.)

『국가대테러활동지침(대통령훈령)』 (시행 2015. 1. 23. 폐지 2016. 6.20)

『국가정보원법』 (2021.10.19.)

『국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법(약칭: 테러방지법)』 (시행 2021. 7. 20.)

『국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법 시행령』 (시행 2021. 1. 5.)

『국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법 시행규칙』 (시행 2016. 6. 4.)

『국방정보본부령』 (시행 2018.12. 4.)

『군사안보지원사령부령』 (시행 2021. 6.23.)

『선박 및 해상구조물에 대한 위해행위의 처벌 등에 관한 법률 (약칭: 선박위해처벌법)』 (시행 2021. 3. 16.)

『원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법(약칭: 방사능방재법)』 (시행 2021. 12. 9.)

『원자력안전법』 (시행 2022. 4. 21.)

『재난 및 안전관리 기본법(약칭: 재난안전)』 (시행 2022. 4. 5.)

『재해구호법』 (시행 2020. 7. 30.)

『폭탄테러의 억제를 위한 국제협약(International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings)』 (발효 2001. 5. 23] (다자조약) ,

『항공보안법』 (시행 2022. 1. 28)

『항공사업법』 (시행 2022. 3. 8.)

『항공안전법』 (시행 2022. 6. 8.)

『해양경비법』 (시행 2021. 3.30.)

『화학무기 · 생물무기의 금지와 특정화학물질 · 생물작용제 등의 제조 · 수출입 규제 등에 관한 법률 (약칭: 생화학무기법)』 (시행 2022. 2. 3.)

『화학무기 · 생물무기의 금지와 특정화학물질 · 생물작용제 등의 제조 · 수출입 규제 등에 관한 법률 시행규칙(약칭: 생화학무기법 시행규칙)』 (시행 2015. 1. 1.)

『화학물질관리법』 (시행 2022. 2. 18.)

4. 웹사이트

국가법령정보센터. 〈https://www.law.go.kr/LSW//main.html〉. (2022. 6. 8. 접속)

연합뉴스. 〈https://www.yna.co.kr/view/AKR20211201115200004? input=1195m 2021. 12.1〉. (2022. 2.18. 접속)

연합뉴스. 〈https://www.yna.co.kr/view/AKR20220326048500004 2022.3.27.〉. (2022. 4.16. 접속)

조선일보. 〈https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/04/24/2020042401873.html〉. (2021.4.24. 접속)

FATF. 〈https://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/ethnically-racially-motivated-terrorism-financing.html〉. (2022. 4. 12. 접속)

UN 안보리. 〈https://www.un.org/securitycouncil/〉. (2021. 9.10 접속)

[부록 1]

테러수단 변화에 따른 대테러정책 개선방안 연구에 관한 대테러전문가 인식조사

안녕하십니까?

본인은 한성대학교 대학원 행정학과 박사과정 학생으로서 『테러수단 변화에 따른 대테러정책 개선방안』에 대한 박사학위 논문연구를 수행하고 있습니다.

본 설문조사 및 인터뷰는 제4차산업혁명 이후 테러의 공격수단과 선전·지원수단이 변화하고 있어 이와 관련된 대테러정책이 어떻게 변해야 할지에 관한 연구를 위하여 진행하고 있습니다.

응답해 주신 소중한 의견은 순수하게 연구 목적으로만 사용될 것입니다. 아울러 서면 인터뷰에 응답해주신 내용과 개인정보는 무기명으로 처리되며, 통계법 제33조(비밀의 보호)에 의해 비밀이 보장됨을 알려드립니다.

바쁘신 가운데 귀한 시간을 내주셔서 진심으로 감사드립니다.

□ 연구책임 : 한성대학교 대학원 박사과정 조용민(010-5913-5352)

□ 지도교수 : 한성대학교 대학원 행정학과 교수 전주상

논문 작성 관련 인터뷰

1. 연구 개요

o 테러수단에 관한 대테러정책 개선방안 연구

o (연구배경 및 목적) 최근 폭발물 및 총기류에 의한 테러가 대부분을 차지하고 있는 가운데 코로나 사태로 다시 생화학테러 위험에 관심이 커지고 있으며, 대테러 관계기관이나 학계에서는 드론을 이용(폭발물 탑재)하거나 3D 프린터를 이용하여 제작된 총기, 인공지능(AI) 기술을 이용한 딥페이크나 킬러로봇, 자율주행 차량 및 AI기능 탑재 드론 등이 테러에 악용될 수 있다고 지적하고 있습니다. 이와 관련 여러 가지 테러수단에 대한 대테러정책 개선방안에 대해 연구하고자 합니다.

o (연구의 주요 논점) 최근 테러 수단은 어떠한 것들이 있으며 어떻게 변화되고 있는가? 이러한 테러수단에 대해 대테러 정책은 어떻게 변화되어야 하는가? 법령 개정이 필요하다면 왜 그래야 하는가? 관계기관(대테러센터, 경찰 등)의 판단과 관련 학자들의 생각은 어떻게 다른가? 그러한 이유는 무엇인가?

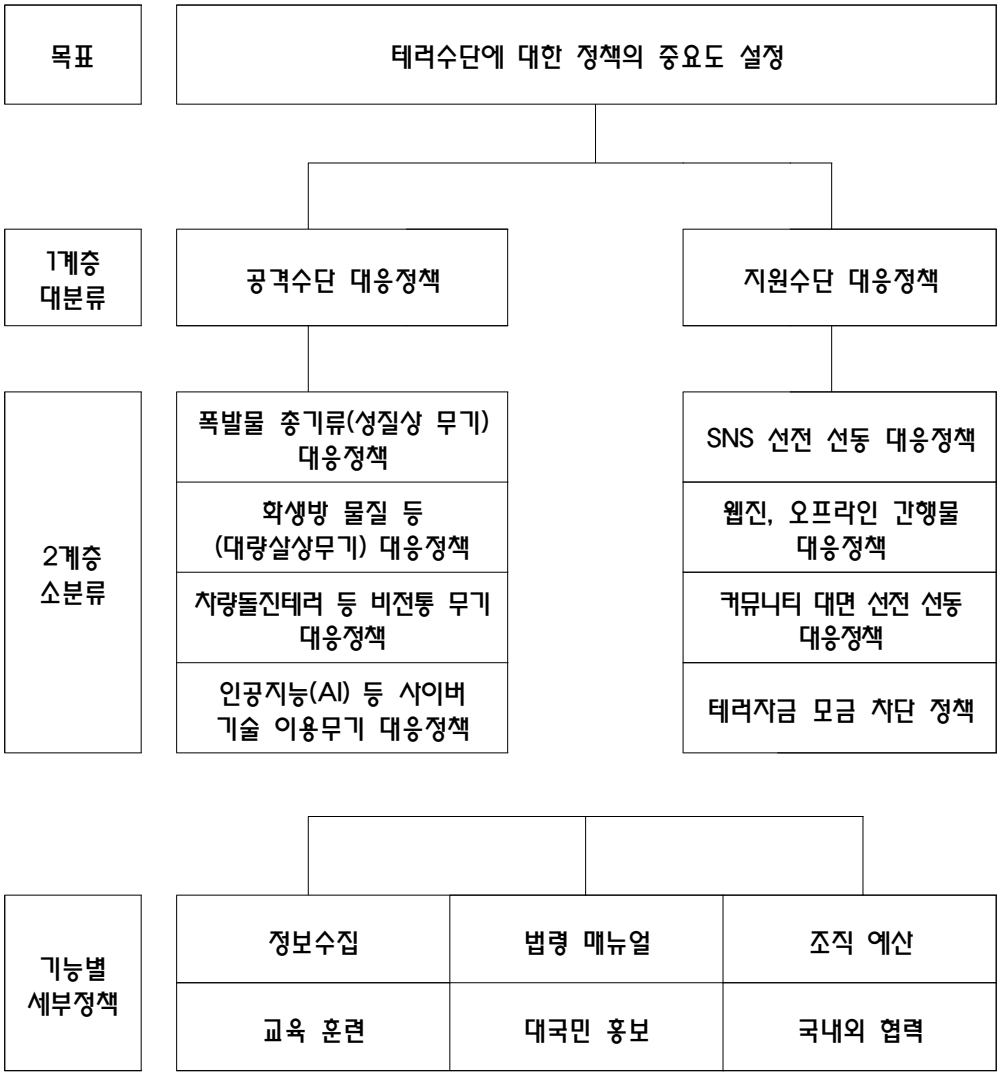
o (연구의 범위) 1 서론(연구의 목적과 배경 및 연구범위) / 2 대테러정책에 관한 이론적 논의 / 3 테러수단 현황 분석 및 연구모형 설정 / 4 결과 분석 및 논의 / 5 테러수단별 주요정책 개선방향 6. 결론이 될 것입니다.

2. 연구모형 및 인터뷰 내용 (학계 10명, 현장 전문가 10명)

o 정책대안의 우선순위 결정은 의사결정기법 중의 하나인 계층분석절차(AHP : Analytical Hierarchy Process)를 이용하여 중요 요소 상호간의 상대적 중요도를 분석하고자 합니다. 아울러 현재보다 미래에 더 중요시해야 하는 정책의 방향에 대해 전문가들이 생각하는 대안을 제시하고자 합니다.

o (계층화) AHP에 의한 연구모형은 “목표” → “1계층(대분류)” → “2계층(소분류)” 구조로 구성하려고 합니다.

[그림 1] 연구 모형



o (쌍대비교) 동일한 계층에 있는 요소 간 짝을 이루어 일대일 쌍대비교를 하여 그 계층의 요소 간의 중요도 설정을 하게 됩니다.

o (기능별 세부정책) 2계층 소분류 8개 항목 각각에 대해 6가지 기능별 세부정책의 상대적 중요도를 정합니다.

[표 1] 상대적 중요도 측정모형의 구조

목표	1계층	2계층	주요 예시
테러수단에 대한 정책의 중요도 설정	공격수단 대응정책	폭발물 총기류(성질상 무기) 대응정책	군수용·산업용 폭발물, IED, 우편물 폭발물 및 사제총기류 등 대응
		화생방 물질 등 (대량살상무기) 대응정책	생화학무기, 사고대비물질, 고위험병원체, 방사능물질 등 대응
		차량돌진테러 등 비전통 무기 대응정책	차량, 흉기류, 폭발물 탑재 우편물, 3D프린터 이용 총기제작 등 차단
		인공지능(AI) 등 사이버 기술 이용무기 대응정책	딥페이크, 킬러로봇, 자율주행차량, AI이용 드론 등 대응
	지원수단 대응정책	SNS 선전 선동 대응정책	페이스북, 텔레그램 등 이용 선전 선동 차단 정책
		웹진, 오프라인 간행물 대응정책	테러단체 발행 인스파이어 등 인터넷 잡지 등 대응정책
		커뮤니티 대면 선전 선동 대응정책	무슬림집단거주지 등 커뮤니티 선전 지원 및 테러단체의 공격지시
		테러자금 모금 및 전략 전술 지원 차단정책	하왈라, 마약밀매, 지원단체 등을 통한 지원 및 전략 전술 지원 차단정책

상기 각 2계층 정책의 기능별 세부정책 우선순위 설정			
	기능별 세부정책	정보수집 정책	테러 예방·대비 및 대응 등에 필요한 정보
		법령, 매뉴얼 정비 정책	테러방지법, 화학물질관리법, 표준매뉴얼 등
		조직(인력)·예산 확대 정책	대테러기구, 분야별 전담조직 및 예산 보강
		교육 훈련 정책	군·경 대테러 특공대 운영 및 대테러훈련
		대국민홍보 정책	테러정보 신고 홍보, 테러발생시 대처법 등
		국내외 협력 정책	정보공유 등 목적 유관기관 협력, 국제협력

※ 이하 회신 의뢰 항목

I. 연구모형 구성에 관한 개인 의견

(1) 위 테러공격수단의 분류에 대한 적정성 여부 및 변경 의견

(2) 위 테러지원수단의 분류에 대한 적정성 여부 및 변경 의견

(3) 위 정부대처 영역(기능별 세부정책)의 분류에 대한 적정성 여부 및 변경 의견

Ⅱ. 평가요소간 상대적 중요도 평가

다음은 테러위협요인 또는 대테러정책의 우선순위를 고려한 상대적 중요도(영향력)에 대한 척도와 응답방법입니다.

〈 조사에 대한 평가요소의 비교 방법 〉

o 全 평가요소를 한꺼번에 평가할 때에는 1(가장 낮음)~6(가장 중요)까지의 숫자를 중복되지 않도록 기입해 주십시오.

평가 요소	중요도 순서(예)					
	낮 다 - 보 통 - 높다					
A	1					
B			3			
C						6
D		2				
E				4		
F					5	

o 두 개의 평가요소를 쌍대비교할 때에는 영향력이 큰 평가요소를 택한 다음, 영향력이 큰 정도를 해당숫자에 밑줄로 표시하여 주시면 됩니다.

문항	평가요소	중요 ← 동등 → 중요 (예)	평가요소
1	A	5 4 3 <u>2</u> 1 2 3 4 5	B
2	A	5 4 3 2 1 2 <u>3</u> 4 5	C
3	B	5 <u>4</u> 3 2 1 2 3 4 5	C

[표 2] 상대적 중요도에 대한 기준

척 도	정 의	내 용
1	중요도 비슷	두 개의 요소가 상위 목표와 경험에 비추어 보아 대등하게 중요하다고 판단
2	조금 더 중요	한 요소가 다른 요소보다 경험에 비추어 조금 더 중요하다고 판단
3	중요	한 요소가 다른 요소보다 경험에 비추어 중요하다고 판단
4	매우 중요	한 요소가 다른 요소보다 경험에 비추어 강하고도 명백하게 중요하다고 판단
5	대단히 중요	한 요소가 다른 요소보다 비교가 되지않을 만큼 대단히 중요하다고 판단

Ⅱ-1. 1계층(대분류) 정책 사이의 상대적 중요도 비교

1) 테러위험요인 중 「테러공격 수단」과 「테러 선진·지원수단」을 비교할 때 어떤 영역이 종전에(2020년까지) 대테러정책 차원에서 중요성이 상대적으로 더 강했다고 생각하십니까?

문항	평가요소	중요 ← 동등 → 중요	평가요소
1	테러 공격수단	5 4 3 2 1 2 3 4 5	테러 지원수단

2) 테러위험요인 중 테러공격 수단과 테러 선진 지원수단을 비교할 때 어떤 영역이 현재 그리고 앞으로 대테러정책 차원에서 중요성이 상대적으로 더 높다고 생각하십니까?

문항	평가요소	중요 ← 동등 → 중요	평가요소
1	테러 공격수단	5 4 3 2 1 2 3 4 5	테러 지원수단

Ⅱ-2. 테러 공격수단 관련 2계층(소분류) 정책 사이의 상대적 중요도 비교

1계층	2계층	주요 예시
공격수단 대응정책	폭발물 총기류(성질상 무기) 대응정책	군수용·산업용 폭발물, IED, 우편물 폭발물 및 사제총기류 등 대응
	화생방 물질 등(대량살상무기) 대응정책	생화학무기, 사고대비물질, 고위험병원체, 방사능물질 등 대응
	차량돌진테러 등 비전통 무기 대응정책	차량, 흉기류, 폭발물 탑재 우편물, 3D프린터 이용 총기제작 등 차단
	인공지능(AI) 등 사이버 기술 이용무기 대응정책	딥페이크, 킬러로봇, 자율주행차량, AI이용 드론 등 대응

1) 공격수단 대응정책의 종전의 중요도 수준 비교

o 종전(2020년 이전까지) 대테러정책 결정 및 변동에 어느 정도 중요하게 영향을 미쳤다고 생각하십니까? 네가지 정책의 상대적 중요도 평가를 위해서 각각에 대해 해당하는 숫자(1~6)가 중복되지 않도록 표기해 주십시오.

1계층	2계층	종전의 중요도 순서					
		낮 다 - 보 통 - 높다					
		1	2	3	4	5	6
공격수단 대응정책	폭발물 총기류(성질상 무기) 대응정책						
	화생방 물질 등(대량살상무기) 대응정책						
	차량돌진테러 등 비전통 무기 대응정책						
	인공지능(AI) 등 사이버 기술 이용무기 대응정책						

2) 공격수단 대응정책의 향후 상대적 중요도 비교(쌍대비교)

o 위 테러공격수단의 평가요소를 각각 아래와 같이 짝을 지어 비교할 때 어떤 요소가 **앞으로** 대테러정책 차원에서 중요성이 상대적으로 더 강할 것이라고 생각하십니까?

문항	대응정책	중요 ← 동등 → 중요	대응정책
1	폭발물/총기류	5 4 3 2 1 2 3 4 5	화생방
2	폭발물/총기류	5 4 3 2 1 2 3 4 5	차량 우편물테러
3	폭발물/총기류	5 4 3 2 1 2 3 4 5	인공지능 사이버
4	화생방	5 4 3 2 1 2 3 4 5	차량 우편물테러
5	화생방	5 4 3 2 1 2 3 4 5	인공지능 사이버
6	차량 우편물테러	5 4 3 2 1 2 3 4 5	인공지능 사이버

Ⅱ-3. 테러 선전·지원 수단 관련 2계층(소분류) 정책 사이의 상대적 중요도 비교

1계층	2계층	주요 예시
지원수단 대응정책	SNS·메타버스 등 악용 선전 선동 대응정책	페이스북, 텔레그램 등 이용 선전 선동 차단 정책
	웹진, 오프라인 간행물 대응정책	테러단체 발행 인스파이어 등 인터넷 잡지 등 대응정책
	커뮤니티 대면 선전 선동 대응정책	무슬림집단거주지 등 커뮤니티 선전 지원 및 테러단체의 공격지시
	테러자금 모금 및 전략 전술 지원 차단정책	하왈라, 마약밀매, 지원단체 등을 통한 지원 및 전략 전술 지원 차단정책

1) 선전·지원수단 대응정책의 종전의 중요도 수준 비교

o 종전(2020년 이전까지) 대테러정책 결정 및 변동에 어느 정도 중요하게 영향을 미쳤다고 생각하십니까? 네가지 정책의 상대적 중요도 평가를 위해서 각각에 대해 해당하는 숫자(1~6)가 중복되지 않도록 표기해 주십시오.

1계층	2계층	종전의 중요도 순서					
		낮 다 - 보 통 - 높다					
		1	2	3	4	5	6
지원수단 대응정책	SNS·메타버스 등 악용 선전 선동 지원 대응정책						
	웹진, 오프라인 간행물 대응정책						
	커뮤니티 대면 선전 선동 대응정책						
	테러자금 모금 및 전략 전술 지원 차단정책						

2) 선전·지원수단 대응정책의 향후 상대적 중요도 비교(쌍대비교)

o 위 테러 선전·지원수단의 평가요소를 각각 아래와 같이 짝을 지어 비교할 때 어떤 요소가 <u>앞으로</u> 대테러정책 차원에서 중요성이 상대적으로 더 강할 것이라고 생각하십니까?

문항	평가요소	중요 ← 동등 → 중요									평가요소
1	SNS 등	5	4	3	2	1	2	3	4	5	웹진, 간행물
2	SNS 등	5	4	3	2	1	2	3	4	5	대면 선전 지원
3	SNS 등	5	4	3	2	1	2	3	4	5	테러자금 모금
4	웹진, 간행물	5	4	3	2	1	2	3	4	5	대면 선전 지원
5	웹진, 간행물	5	4	3	2	1	2	3	4	5	테러자금 모금
6	대면 선전 지원	5	4	3	2	1	2	3	4	5	테러자금 모금

Ⅱ-4. 테러수단 관련 각 2계층(소분류)의 기능별 세부정책의 상대적 중요도 비교

테러수단 관련 각 2계층 정책의 기능별 세부정책 우선순위 설정			
	기능별 세부정책	정보수집 정책	테러수단 예방·대비 및 대응에 필요한 정보
		법령, 매뉴얼 정비 정책	테러방지법, 화학물질관리법, 표준매뉴얼 등
		조직(인력)·예산 확대 정책	대테러기구, 분야별 전담조직 및 예산 보강
		교육 훈련 정책	군·경 대테러 특공대 운영 및 대테러훈련
		대국민홍보 정책	테러정보 신고 홍보, 테러발생시 대처법 등
		국내외 협력 정책	정보공유 등 목적 유관기관 협력, 국제협력

1) 폭발물 총기류 대응 정책(군수용·산업용 폭발물, IED 및 사제총기류 등)에 대해 앞으로 기능별 정책 개선에 있어서 중요도를 정한다면 어떻게 되어야 한다고 생각하는지요. 여섯가지 정책의 상대적 중요도 평가를 위해서 각각에 대해 해당하는 숫자(1~6)가 중복되지 않도록 표기해 주시기 바랍니다.

구분	세부 정책	중요도 순서					
		낮 다 - 보 통 - 높다					
		1	2	3	4	5	6
기능별 세부정책 우선순위	정보수집 정책						
	법령, 매뉴얼 정비 정책						
	조직(인력)·예산 확대 정책						
	교육 훈련 정책						
	대국민홍보 정책						
	국내외 협력 정책						

2) 화생방 물질·무기 대응 정책(사고대비물질, 고위험병원체, 방사능물질 등)에 대해 앞으로 기능별 정책 개선에 있어서 상대적 중요도를 숫자 1~6을 중복되지 않도록 해당 칸에 표기해 주시기 바랍니다.

구분	세부 정책	중요도 순서					
		낮 다 - 보 통 - 높다					
		1	2	3	4	5	6
기능별 세부정책 우선순위	정보수집 정책						
	법령, 매뉴얼 정비 정책						
	조직(인력)·예산 확대 정책						
	교육 훈련 정책						
	대국민홍보 정책						
	국내외 협력 정책						

3) 차량돌진테러 및 우편물테러 등 대응정책(차량, 흉기류, 폭발물 탑재 우편물, 3D프린터 이용 무기제작 등폭발물 총기류 대응 정책 등)에 대해 앞으로 기능별 정책 개선에 있어서 중요도를 정한다면 어떻게 되어야 한다고 생각하는지 숫자 1~6을 중복되지 않도록 해당 칸에 표기해 주시기 바랍니다.

구분	세부 정책	중요도 순서					
		낮 다 - 보 통 - 높다					
		1	2	3	4	5	6
기능별 세부정책 우선순위	정보수집 정책						
	법령, 매뉴얼 정비 정책						
	조직(인력)·예산 확대 정책						
	교육 훈련 정책						
	대국민홍보 정책						
	국내외 협력 정책						

4) 인공지능(AI) 등 사이버 기술(딥페이크, 킬러로봇, 자율주행차량, AI기능 탑재 드론 등) 악용 대응에 대해 앞으로 기능별 정책 개선의 상대적 중요도를 숫자 1~6을 중복되지 않도록 표기해 주시기 바랍니다.

구분	세부 정책	중요도 순서					
		낮 다 - 보 통 - 높다					
		1	2	3	4	5	6
기능별 세부정책 우선순위	정보수집 정책						
	법령, 매뉴얼 정비 정책						
	조직(인력)·예산 확대 정책						
	교육 훈련 정책						
	대국민홍보 정책						
	국내외 협력 정책						

5) 페이스북, 텔레그램 등 SNS가 테러 선전·지원에 악용되는 점에 대한 대응을 위해 앞으로 다음 정책 개선에 있어서 상대적 중요도를 숫자 1~6을 중복되지 않도록 해당 칸에 표기해 주시기 바랍니다.

구분	세부 정책	중요도 순서					
		낮 다 - 보 통 - 높다					
		1	2	3	4	5	6
기능별 세부정책 우선순위	정보수집 정책						
	법령, 매뉴얼 정비 정책						
	조직(인력)·예산 확대 정책						
	교육 훈련 정책						
	대국민홍보 정책						
	국내외 협력 정책						

6) 웹진(테러단체 발행 인스파이어 등 인터넷 잡지), 오프라인 간행물 대응 정책에 대해 앞으로 기능별 정책 개선에 있어서의 상대적 중요도를 숫자 1~6을 중복되지 않도록 해당 칸에 표기해 주시기 바랍니다.

구분	세부 정책	중요도 순서					
		낮 다 - 보 통 - 높다					
		1	2	3	4	5	6
기능별 세부정책 우선순위	정보수집 정책						
	법령, 매뉴얼 정비 정책						
	조직(인력)·예산 확대 정책						
	교육 훈련 정책						
	대국민홍보 정책						
	국내외 협력 정책						

7) 테러단체와 커뮤니티 대면 선전 및 지원(무슬림집단거주지 등 커뮤니티 선전 지원 및 ISIS, 알 카에다 등의 직접적인 공격지시 등) 대응에 대해 앞으로 기능별 정책 개선에 있어서의 상대적 중요도를 숫자 1~6을 중복되지 않도록 해당 칸에 표기해 주시기 바랍니다.

구분	세부 정책	중요도 순서					
		낮 다 - 보 통 - 높다					
		1	2	3	4	5	6
기능별 세부정책 우선순위	정보수집 정책						
	법령, 매뉴얼 정비 정책						
	조직(인력)·예산 확대 정책						
	교육 훈련 정책						
	대국민홍보 정책						
	국내외 협력 정책						

8) 테러자금 모금(하왈라, 마약밀매, 지원단체 등을 통한 지원) 대응정책에 대해 앞으로 기능별 정책 개선에 있어서 상대적 중요도를 숫자 1~6을 중복되지 않도록 해당 칸에 표기해 주시기 바랍니다.

구분	세부 정책	중요도 순서					
		낮 다 - 보 통 - 높다					
		1	2	3	4	5	6
기능별 세부정책 우선순위	정보수집 정책						
	법령, 매뉴얼 정비 정책						
	조직(인력)·예산 확대 정책						
	교육 훈련 정책						
	대국민홍보 정책						
	국내외 협력 정책						

Ⅲ. 각 평가요소에 대한 주관적인 의견

(1) 테러공격수단중 폭발물에 관한 대테러정책에 있어서 법령이나 매뉴얼, 조직·예산, 교육·훈련, 대국민홍보, 정보수집, 국내외 협력, 기타에 있어서 문제점 등 개선할 필요성이 있는 점과 개선방안에 대해 평소 느꼈거나 들으신 내용을 말씀해 주시기 바랍니다.

(2) 테러공격수단중 총기류분야에 관한 대테러정책에 있어서 법령이나 매뉴얼, 조직·예산, 교육·훈련, 대국민홍보, 정보수집, 국내외 협력, 기타에 있어서 문제점 등 개선할 필요성이 있는 점과 개선방안에 대해 평소 느꼈거나 들으신 내용을 말씀해 주시기 바랍니다.

(3) 테러공격수단 중 화생방에 관한 대테러정책에 있어서 법령이나 매뉴얼, 조직·예산, 교육·훈련, 대국민홍보, 정보수집, 국내외 협력, 기타에 있어서 문제점 등 개선할 필요성이 있는 점과 개선방안에 대해 평소 느꼈거나 들으신 내용을 말씀해 주시기 바랍니다.

(4) 테러공격수단 중 차량돌진, 우편물이나 3D프린터 악용에 관한 대테러정책에 있어서 법령이나 매뉴얼, 조직·예산, 교육·훈련, 대국민홍보, 정보수집, 국내외 협력, 기타에 있어서 문제점 등 개선할 필요성이 있는 점과 개선방안에 대해 평소 느꼈거나 들으신 내용을 말씀해 주시기 바랍니다.

(5) 테러공격수단 중 인공지능기술 악용에 관한 대테러정책에 있어서 법령이나 매뉴얼, 조직·예산, 교육·훈련, 대국민홍보, 정보수집, 국내외 협력, 기타에 있어서 문제점 등 개선할 필요성이 있는 점과 개선방안에 대해 평소 느꼈거나 들으신 내용을 말씀해 주시기 바랍니다.

(6) 테러 선전과 지원 수단 중 테러자금 모금에 관한 대테러정책에 있어서 법령이나 매뉴얼, 조직·예산, 교육·훈련, 대국민홍보, 정보수집, 국내외 협력, 기타에 있어서 문제점 등 개선할 필요성이 있는 점과 개선방안에 대해 평소 느꼈거나 들으신 내용을 말씀해 주시기 바랍니다.

(7) 테러 선전과 지원 수단 중 SNS에 관한 대테러정책에 있어서 법령이나 매뉴얼, 조직·예산, 교육·훈련, 대국민홍보, 정보수집, 국내외 협력 등에 있어서 문제점 등 개선할 필요성이 있는 점과 개선방안에 대해 평소 느꼈거나 들으신 내용을 말씀해 주시기 바랍니다.

(8) 테러선전 지원수단 중 웹진, 간행물에 관한 대테러정책에 있어서 법령이나 매뉴얼, 조직·예산, 교육·훈련, 대국민홍보, 정보수집, 국내외 협력, 기타에 있어서 문제점 등 개선할 필요성이 있는 점과 개선방안에 대해 평소 느꼈거나 들으신 내용을 말씀해 주시기 바랍니다.

(9) 테러선전 지원수단 중 무슬림 집거지 등 대면접촉에 관한 대테러정책에 있어서 법령이나 매뉴얼, 조직·예산, 교육·훈련, 대국민홍보, 정보수집, 국내외 협력, 기타에 있어서 문제점 등 개선할 필요성이 있는 점과 개선방안에 대해 평소 느꼈거나 들으신 내용을 말씀해 주시기 바랍니다.

(10) 테러선전 지원수단 중 테러단체의 직접적인 테러지시 등에 관한 대테러정책에 있어 법령이나 매뉴얼, 조직·예산, 교육·훈련, 대국민홍보, 정보수집, 국내외 협력 등에 있어서 문제점 등 개선할 필요성이 있는 점과 개선방안에 대해 평소 느꼈거나 들으신 내용을 말씀해 주시기 바랍니다.

(11) 법령, 매뉴얼 정비에 관한 대테러정책에 있어서 기타 개선할 필요성이 있는 분야와 개선방안에 대해 평소 느꼈거나 들으신 내용을 말씀해 주시기 바랍니다.

(12) 조직과 예산 장비 등에 관한 대테러정책에 있어서 기타 개선할 필요성이 있는 분야와 개선방안에 대해 평소 느꼈거나 들으신 내용을 말씀해 주시기 바랍니다.

(13) 훈련 교육이나 무력진압 능력에 관한 대테러정책에 있어서 기타 개선할 필요성이 있는 분야와 개선방안에 대해 평소 느꼈거나 들으신 내용을 말씀해 주시기 바랍니다.

(14) 대국민 홍보활동에 관한 대테러정책에 있어서 기타 개선할 필요성이 있는 분야와 개선방안에 대해 평소 느꼈거나 들으신 내용을 말씀해 주시기 바랍니다.

(15) 정보수집에 관한 대테러정책에 있어서 기타 개선할 필요성이 있는 분야와 개선방안에 대해 평소 느꼈거나 들으신 내용을 말씀해 주시기 바랍니다.

(16) 국내기관 간 및 외국정부 등과의 협력에 관한 대테러정책에 있어서 기타 개선할 필요성이 있는 분야와 개선방안에 대해 평소 느꼈거나 들으신 내용을 말씀해 주시기 바랍니다.

(17) 기타 대테러정책에 관하여 개선사항에 관한 의견이 있으면 자유롭게 기술하여 주시기 바랍니다.

- 감사합니다 -

[부록 2]

인터뷰 대상자 및 인터뷰 일자

구 분	소 속	논문 표기	인터뷰 일자	전 공
1	학 계	OO대 A교수	2021.12.12	법학
2	〃	OO대 B교수	2021.12.11	행정학
3	〃	OO대 C교수	2021.12.19	공학
4	〃	OO대 D교수	2021.12.18	법학
5	〃	OO대 E교수	2021.12.14	경찰안보학
6	〃	OO대 F교수	2021.12.12	경찰행정
7	〃	OO대 G교수	2022. 1. 5	경찰행정
8	〃	OO대 H교수	2022. 1. 7	공학
9	〃	OO대 I교수	2022. 1. 6	경찰행정
10	〃	OO연구원 J위원	2021.12.21	안보학
11	정 부	OO부 A국장	2021.12.14	대테러체계
12	〃	OO부 B과장	2021.12.17	대테러체계
13	〃	OO부 C국장	2021.12.20	테러정보
14	〃	OO부 D과장	2021.12.16	테러정보
15	〃	OO부 E과장	2021.12.26	항공테러
16	〃	OO부 F과장	2021.12.11	군사시설테러
17	〃	OO부 G국장	2021.12.21	일반테러
18	〃	OO부 H과장	2021.12.30	일반테러
19	〃	OO부 I과장	2021.12.28	화생방
20	〃	OO부 J과장	2021. 1.10	화생방
총 20명	학계 10 기관 10	학계는 테러분야 15년 이상 연구 관계기관은 테러분야 15년 이상 경력		

ABSTRACT

A study on measures to improve counter-terrorism policies according to changes in the pattern of terrorism

- Focusing on policy priorities using AHP -

Cho, Yong Min
Major in Policy Science
Dept. of Public Administration
The Graduate School
Hansung University

The social problems that cause policy activities can vary qualitatively depending on environmental changes, and these 'problem changes' are recognized during policy-making, policy execution, or evaluation activities, and are the main factors that cause policy changes. Counter-terrorism policy is directly linked to the issue of "protecting people's lives and property," which is considered the nation's biggest reason for existence since "Thomas Hobbs," which states that Article 1 "protects people's lives and property" for the purpose of the law. In other words, counter-terrorism policy refers to policies on counter-terrorism activities that are closely related to terrorist activities, such as terrorism subjects, objects, means, terrorist funds, government response capabilities, and exogenous variables.

Terrorism continues unending as times change, and its subject, means, and main targets are changing little by little, and at a certain time, big

changes occur, and the paradigm of policy must change as Thomas Kuhn argues. In other words, most of the counter-terrorism policies refer to policies related to counter-terrorism activities related to terrorist functions, and the development of science and technology inevitably refers to changes in the environment surrounding terrorism.

The purpose of this study is to clarify the priorities of domestic academics and field experts on how to improve counter-terrorism policies in case the Fourth Industrial Revolution (IR) is combined with traditional terrorist means such as explosives and chemical substances. As a research method for this, based on the opinions of 20 experts from academia and related organizations, the priority of counter-terrorism policy by the AHP technique was derived and specific counter-terrorism policy improvement measures were devised.

As a result of analyzing the results of 20 experts' interviews and surveys, the importance of the attack team was 0.697, far higher than 0.303, but the former weighed 0.447 and the latter 0.553 in the evaluation of the importance of the policy. In this regard, the importance of policies on propaganda and support means (0.533) was higher than that of strikers (0.467), but field experts from counterterrorism agencies rated the importance of policies on "propaganda and support means" at 0.573 higher than academic experts (0.533).

In the future comparison of the importance between the four attack means response policies among the two classes, 20.56% and the WMD response policy (10.19%) were important, and in the future comparison between the propaganda and support measures, 21.51% and 17.19% were important. Considering the importance of the first class (0.447: 0.553), experts say that the policy to prepare for terrorist propaganda, terrorist incitement, recruitment, and terrorist training using SNS or metaverse should be the most important, secondly, AI should be used to prevent

terrorist financing.

In a word, the academic significance of this study is that, through a method of comprehensively quantifying the opinions of 20 academics and field experts on counter-terrorism policies, the priority of future policies on the means of terrorism has completely changed compared to the past. And it is significant in that it revealed that the order of importance of policies for terrorist propaganda and support measures has not changed compared to the past, but the degree has changed significantly.

Academics and field experts also expressed various opinions on detailed improvement measures of counter-terrorism policy.

First, it was emphasized that it is necessary to strengthen the system for integrated analysis and distribution of collected information for online terrorist incitement and propaganda dissemination, and to further strengthen cooperation with related agencies for emergency deletion of terrorist propaganda. Recently, the French government has expanded the authority of intelligence authorities to collect cyber information and strengthened social adaptation programs so that frequent users of extremist websites can be detected early, and experts at related agencies say it is necessary to benchmark these legal and institutional policy alternatives.

Second, laws and organizations have not yet been discussed due to a lack of research on the abuse of AI technology, but since it is highly likely to be abused for various crimes such as international crimes and hacking, it is necessary to improve related laws and train professionals. In particular, given that eVTOL (electric propulsion vertical take-off and landing aircraft), which has emerged as a means of transportation for Urban Air Mobility (UAM), could be exploited as a new means of terrorism, the boarding place 'Vertiport' requires safety regulations similar to airports and standards for eVTOL operations should apply.

Third, international cooperation such as MOU signing for mutual inquiry of virtual asset transactions with major countries should be strengthened to control and track the use of virtual assets to create terrorist funds, and cooperation such as information sharing among related agencies will be further strengthened. For the recent rapid growth of "DeFi" in the virtual asset industry, efforts should be continued to analyze the governance structure of the decentralized financial platform and identify the actual operating entity and location to prevent it from being in a regulatory blind spot.

In particular, in order to respond to terrorist measures in the era of the Fourth Industrial Revolution, it is necessary to reorganize laws and expand organizations and personnel, including the Minister of Science and ICT (Article 3 of the Enforcement Decree of the Counter-Terrorism Act) in the composition of the National Counterterrorism Committee. The relevant laws and regulations should be revised to ensure that Internet service providers retain, back up or disclose information on the wire or electronic communication even if they are overseas. In addition, in the case of homemade explosives such as virus terrorism or TATP, biochemical terrorism-related agencies overlap with the Korea Disease Control and Prevention Agency, Ministry of Environment, Ministry of Trade/Industry and Energy, and National Police Agency, so exchange and cooperation should be strengthened regularly. In addition, as there are many cases in which Muslims who have been obsessed with extremism enter Korea and stay after applying for refugee recognition, the refugee system should be reviewed in depth so that foreigners who are feared to be terrorists can be reviewed. In addition, in preparation for changes in various terrorist means, a governance system should be established in cooperation with private sectors such as academia as well as counter-terrorism agencies.

【Keywords】Means of Terrorism, AHP, Exploitation of Artificial Intelligence, Propaganda and Support Using SNS and Metaverse, and Blocking Terrorism Funds