

한국의 테러리즘 대응 체계와 발전방안 관한 연구

김종열* · 김창호**

〈요 약〉

급격한 현대사회 구조의 변화는 테러조직에 의한 테러리즘 범죄를 경험한 국가들은 테러리즘으로부터 자국을 보호하기 위하여 테러방지법을 제정하고 각종 국제 협약에 가입함으로써 테러리즘 근절에 나서고 있다. 최근 들어 한국은 각종 국제행사를 유치개최함으로써 국제적 위상이 높아지고 1980년대 후반부터 해외여행 자율화로 인하여 테러리즘에 노출되어 있다. 그러나 1982년에 대통령 훈령으로 제정된 국가대테러활동지침이 테러범죄를 직접적으로 규제할 수 있는 수단 중의 하나로 형법과 기타 다른 법률에 근거하여 테러리스트들을 처벌하고 규제하고 있어, 테러범죄의 법률적용에 대한 확대해석과 테러리스트의 처벌에 대한 적절성에 대하여 문제가 되고 있는 실정이다. 따라서 테러범죄의 사전 차단과 테러범의 조기 검거를 위해서는 테러방지법을 제정하고 테러 대응 조직을 재정비하여 테러 유형별로 전담 조직을 편성하여 보다 적극적인 대응을 해야 할 것이다. 또한 테러 경보시스템을 도입하여 단계별 상황에 맞는 대응으로 예산과 인력의 낭비를 막고 테러리즘 지역예방활동을 강화하여 지역주민과 함께 테러리즘에 대한 예방과 근절에 적극적으로 나서야 할 것이다.

주제어 : 테러리즘, 테러방지법, 대테러, 테러범죄, 테러예방

* 경기대학교 경호보안학과 박사수료 (제1저자)

** 경기대학교 경호보안학과 교수 (교신저자)

목 차

- | |
|---|
| I. 서 론
II. 이론적 배경
III. 테러리즘 대응 현황 및 문제점
IV. 테러리즘 대응에 대한 발전방안
V. 결 론 |
|---|

I. 서 론

21세기 현대사회 구조의 변화는 다양하며 범죄 또한 예측 불가능한 모습으로 표출되고 있다. 테러리즘은 정치, 종교, 이념, 인종, 민족 간의 갈등으로 표출되는 범죄 행위의 한 형태로 인류의 역사와 함께 하고 있다고 해도 과언이 아니다. 테러리즘은 2차 세계대전 이후 전쟁의 양상은 점차 줄어들었고 1960년대부터 국가 간의 이념적인 갈등으로 인하여 급격한 증가 추세를 보였고 1970년부터 1980년대는 테러리즘 시대로 불릴 만큼 국제적으로 많은 테러리즘이 자행되었다(홍은표, 2012: 1).

1990년대 소련이 붕괴되면서 냉전체제가 종식되고 그에 따른 전쟁과 이념적 갈등은 주춤하였으나 소수 민족 간의 갈등과 종교적, 정치적 갈등으로 인한 테러리즘은 계속해서 증가되고 있는 실정이다. 21세기에 들어서면서 테러리즘은 국제적으로 전쟁보다 큰 공포로 심각한 사회문제 중의 하나로 대두되고 있는데 테러리즘은 이제 한 국가나 특정지역만의 문제가 아닌 전 인류의 공통된 과제로 급부상하게 된 것이다. 그 단적인 예가 바로 2001년 9·11테러 사건이라고 할 수 있다.

이는 기존 테러리즘의 방식인 협상이나 자신들의 정치적, 종교적 신념을 관철시키는 테러리즘과는 달리 테러리즘 자체를 목적으로 하는 테러리즘이라는 것에서 매우 큰 의미를 갖는다. 또한 테러조직에 의한 테러리즘 범죄를 경험한 국가들은 테러리즘으로부터 자국을 보호하기 위하여 미국, 영국, 독일, 일본, 캐나다 등 국제적으로

위상이 있는 나라들은 테러방지법을 제정하고 각종 국제 협약에 가입함으로써 테러리즘 근절에 나서고 있다. 한국도 올림픽과 월드컵, G20정상회의, 핵 안보회의와 같은 국제 행사를 유치함으로써 국제적으로 위상이 높아짐에 따라 더 이상 테러리즘으로부터 안전하다고 할 수 없고 김정일의 사망으로 인한 북한 체제의 불안정과 평창 동계올림픽의 개최를 앞두고 있어 테러리즘에 대한 범국민적 인식이 그 어느 때보다 필요하다고 하겠다. 한국은 테러리즘에 대한 확산 방지와 테러리즘 발생 시 국제적 공조를 위하여 국제 협약과 조약에 가입함으로써 대외적으로는 테러리즘 방지에 힘을 기울이고 있으며, 대내적으로는 1982년 대통령훈령으로 제정된 「국가 대테러활동지침」과 2007년 제정된 「공중 등 협박목적을 위한 자금조달행위의 금지에 관한 법률」로 테러사건 발생 시 대처하고 있으나 선진국과 비교할 때 매우 미흡한 실정이다. 이에 따라 이 연구는 테러리즘의 발생요인과 유형, 사례 등을 알아보고 한국의 테러리즘 대응 체계의 문제점을 분석하여 테러리즘을 예방하기 위한 구체적 발전 방안을 모색하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 테러리즘의 발생원인

테러리즘의 발생원인은 심리학적 측면과 국제 정치 환경적 측면 등 몇 가지로 볼 수 있는데 그 중에 상대적 박탈감이론이 가장 설득력을 얻고 있다.

상대적 박탈감이란 ‘사회적 욕구의 형성 정도가 만족도를 초과할 경우에 욕구충족에 대한 심리적인 좌절감이 형성되어 폭력적 행위로 발전된다는 이론으로 근대화 과정에서 발생하는 박탈감을 폭력으로 해결하려는 것으로 볼 수 있다(국방대학교, 2010: 11).

두 번째, 동일 시 이론은 개인이 다른 사람의 행위에 영향을 미치는 영향력으로 설명할 수 있는데 테러집단의 테러행위 합리화를 통하여 희생자의 가족이나 인질들에게 동질성과 연민을 느끼게 하여 테러집단을 옹호하는 세력으로 발전시킨다는 이론이다)(Alex P. Schmid and Jongman, 1988: 92).

1) 스톡홀름 신드롬이라고도 하며 인질사건에서 인질이 인질범을 두려워했으나, 시간이 흐르면서 차츰

세 번째, 주권국가는 자국의 이익을 추구하기 위하여 노력하며 국가의 이익은 힘으로 표현되는 것이 국제정치의 일반적인 현실이라는 국제정치 환경적 측면이다. 즉 국가 간의 인식차이로 한 사람의 테러리스트가 상대국가에서는 민중의 투사 혹은 자유의 투사라는 이중적인 사고가 테러리즘을 정치목적달성을 위한 합리적 도구로 사용하게 함으로 폭력의 근절을 불가능하게 하는 원인이라 볼 수 있다(Evans, 1973: 18).

마지막으로 테러집단 혹은 테러리스트들의 목적 중에 하나가 세계의 이목을 집중시켜 자신들의 존재를 알리고 그들이 주장을 피력하는데 있다고 볼 수 있다. 대중매체의 발달로 인하여 특정국가에서 테러리즘이 발생하게 되면 발생과 동시에 전 세계의 모든 국가에서 실시간으로 시청이 가능하여 테러리즘 발생을 부추기는 원인이 된다. 또한 과학기술의 발달은 인간의 삶을 윤택하게 하고 풍요롭게 하였지만 테러집단에게도 무기의 첨단화와 정밀화를 촉진시켰으며 테러전술과 훈련의 공유, 무기의 밀거래 등 테러단체들의 유기적인 협력과 유대강화를 촉진시키는 원인을 제공하게 되었다.

2. 한국의 테러리즘 발생 환경

한국의 테러리즘 발생 환경은 북한에 의한 테러리즘이 발생 가능성이 가장 높다고 할 수 있다. 북한은 남한을 상대로 모든 형태의 테러리즘을 자행했다고 할 정도로 많은 대남도발을 감행해 왔고 앞으로도 그러할 것이다. 2010년 노동당 대표자회의를 통해 김정은 3대 세습체제를 출범시켰으며 오래전부터 김일성 탄생 100주년과 김정일 탄생 70주년을 맞는 2012년을 강성대국 건설의 해로 선언해 왔고 그들만의 '통일의 해'라는 주장을 펴고 있어 북한의 대남 도발적 테러범죄의 실행 가능성을 간과할 수는 없는 실정이다(이제영, 2010: 219-220).

한국은 북한에 의한 대남도발이외의 테러범죄에 대하여는 비교적 안전한 나라로

그들에게 인질로 잡힌 사람들이 인질범들에게 정신적으로 동화되어 오히려 자신들을 볼모로 잡은 범인들에게 호감과 지지를 나타내는 심리현상을 말한다. 1973년 스웨덴 스톡홀름에서 은행에 침입한 4명의 무장강도가 은행 직원들을 볼모로 잡고 6일간 경찰과 대치한 사건에서 처음 관찰되었기 때문에 이런 이름이 붙었다.

이와 반대로 인질범들이 인질들에게 정신적으로 동화되어 자신을 인질과 동일시함으로써 공격적인 태도가 완화되는 현상을 리마 증후군이라고 한다. 1997년 페루 리마에서 반정부조직 요원들이 127일 동안 인질들과 함께 지내면서 차츰 인질들에게 동화되어 가족과 안부 편지를 주고받고, 미사를 개최하는 등의 현상을 보였다는 데서 이런 이름이 붙었다(출처: wikipedia).

평가 되어 왔다. 그러나 88올림픽의 성공적인 개최를 시작으로 핵 안보회의까지 국제적인 대규모 행사를 유치, 개최함으로써 세계의 이목을 집중시키고 있으며 국제적으로 한국의 위상이 점점 높아지는 긍정적인 평가 이면에는 북한 이외의 국제 테러 집단에 의한 표적이 되기 쉽다는 부정적인 면을 간과할 수 없다. 단적인 예로 알카에다의 2인자인 알자와히리가 방송을 통하여 한국을 테러리즘 대상국으로 지명함으로써 한국도 테러리즘을 피할 수 없게 되었으며, 실제로 9·11 진상보고위원회의 보고내용에 9·11사건 모의훈련기간에 한국에서 테러리즘을 자행할 계획이 있었다는 증거 등을 종합해 보면 국내에서의 테러리즘 발생 가능성이 있음을 시사한다(이도산·윤경희, 2011: 124).

또한 1989년, 해외여행 자유화로 인하여 여행, 유학, 이민, 기업의 해외진출 등 해외출국자 1,000만 명 시대가 개막되었다²⁾(출입국통계연보, 2011). 이러한 출국자의 증가는 한국의 역할과 국제적 위상이 그만큼 높아졌음을 의미하는데 국가정보원의 테러정보 통합센터에 의하면 2003년부터 2012년 2월까지 재외 한국인 테러리즘 발생건수는 86건으로 수치상으로는 미비하다고 할 수 있으나 간과할 수는 없다고 할 수 있다³⁾.

그리고 2011년 12월을 기준으로 한국의 국내 체류외국인은 1,395,077명으로 2010년 1,261,415명 대비 10.6% 증가하였고 방문취업, 고용허가 등 외국인노동자 증가로 등록외국인이 사상 처음으로 110만 명을 돌파하였고 해마다 약 10만 여명의 등록외국인이 증가하고 있다⁴⁾. 이러한 국내체류외국인의 증가 이유는 외국인 노동자의 취업, 이민, 한류열풍에 따른 여행 등으로 보여지며 노동시장의 경우 이미 중국인 등 많은 외국인이 특정분야를 전담하고 있으며 한국여성의 농촌 기피현상으로 국제결혼을 통한 이주여성의 증가로 한국은 다문화 사회로 접어들고 있다. 이들의 대부분은 한국사회에서 인종차별, 내국인과의 차별 등 각종 차별 대우를 받고 있어 장래에 심각한 사회적 불안요소로 발전될 가능성이 크다고 볼 수 있다(박웅신, 2012: 46).

2) 법무부의 출입국외국인 정책본부의 통계에 의하면 2010년 출국자수는 12,807,359명으로 집계되었다.

3) 테러정보통합센터 홈페이지 <http://www.tiic.go.kr>. (검색일:2012.05.13).

4) 출입국외국인정책본부(<http://www.immigration.go.kr>), 보도자료 발취. (검색일:2012. 4.18).

3. 테러리즘 발생 사례

아래의 <표 1>에서 보는 바와 같이 북한은 지난 반세기 동안 끊임없이 도발행위를 서슴지 않고 자행하고 있다. 또한 최근 들어 2012년을 강성대국의 원년으로 선포하고 미사일 실험을 감행하고 있어 또 다른 북한의 도발행위가 자행될 것으로 생각된다.

<표 1> 연도별 북한의 도발사례

1970년 이전 도발사례	1970년~80년대 도발사례	1990년 이후 도발사례
<ul style="list-style-type: none"> ●북한군 MDL월선 후 이군초소 및 작전 중인 정규군 기습(다수) ●대구 10월 폭동 및 2·7투쟁 (46~47) ●여순 주둔군반란사건(48) ●제주도 43사건(48~54) ●빨치산에 의한 유격 게릴라전(50) ●어성호 피납(57) ●KAL기 납북(58) ●MIG기 2대 영공침범(58) ●KAL기 납북(59) ●팔공산 공비침투(59) ●서해무장간첩침투(60) ●공군 F-86D 격추(64) ●동해상 임무중인 PCE함 격침(67) ●북한 중앙통신사 이수근 사장 위장귀순(67) ●경원선열차 폭파(67) ●1·21청와대기습(68) ●울진삼척 무장공비침투(68) ●미 프에블루호 납북(68) ●미 EC정찰기 격추(69) 	<ul style="list-style-type: none"> ●북한 전투기 및 경비정 영해공침투(다수) ●제 1, 2, 3땅굴 발견 ●비무장지대 월선 기습 및 총격(다수) ●관문점 도끼만행(76) ●고성 무장간첩침투 (82) ●대대포 해안 간첩침투(83) ●조선노동당 중부지역당 사건(82) ●범민련 사건(84) ●박대통령 저격사건(74) ●이웅산 폭파사건(83) ●KAL858기 폭파사건(87) ●서해상 어선 나포사건(89) 	<ul style="list-style-type: none"> ●미사일 개발 및 실험(다수) ●서해상 NLL월선(다수) ●강릉잠수함침투사건(96) ●이한영 암살(97) ●부부간첩사건(97) ●동해무장간첩 침투 및 수중추진기 발견(98) ●민족민주혁명단사건(99)●제1연평 해전(99) ●제2연평 해전(02) ●황장엽 암살시도(10) ●대청해전(09) ●천안함 폭침(10) ●연평도 폭격(10)
총 83건	총 73건	총 39건

출처: 양준혁(2006). 재구성.

또한 한국기업의 해외 진출 및 해외여행 증가로 인하여 한국인의 해외 체류기간이 장기화되고 그에 따른 테러리즘에 대한 노출 빈도수가 증가하고 있는 실정이다. <표 2>에서와 같이 2003년도부터 해외에 체류하는 한국인의 테러피해 사례 중, 무장공격에 의한 피해가 약 39건으로 전체의 약45%를 차지하고 있으며, 그 다음이 피랍, 습격 등의 순으로 나타났다.

〈표 2〉 해외 체류 한국인 테러피해 사례(2003.1~2012.2)

〈단위: 건〉

구분	테러건수	테러형태			
		무장공격	피랍	습격	기타
사업가 및 기업근로자	38	16	13	9	
성직자/선교사	7	4	1		2
공관/공무원	6	4	2		
유학생	6				6
건물, 시설물피해	5	3			2
교민	5	2	2		1
기자	3		3		
군인	3	3			
민간인	4	4			
관광객	2	2			
외교관	1				
정부공무원	1	1			
의료봉사자	1				1
보안업체 경비원	1		1		
기타	3				3
합계	86	39	22	9	16

출처: 테러정보통합센터 <http://www.tiic.go.kr>, 검색일: (2012. 3.20).

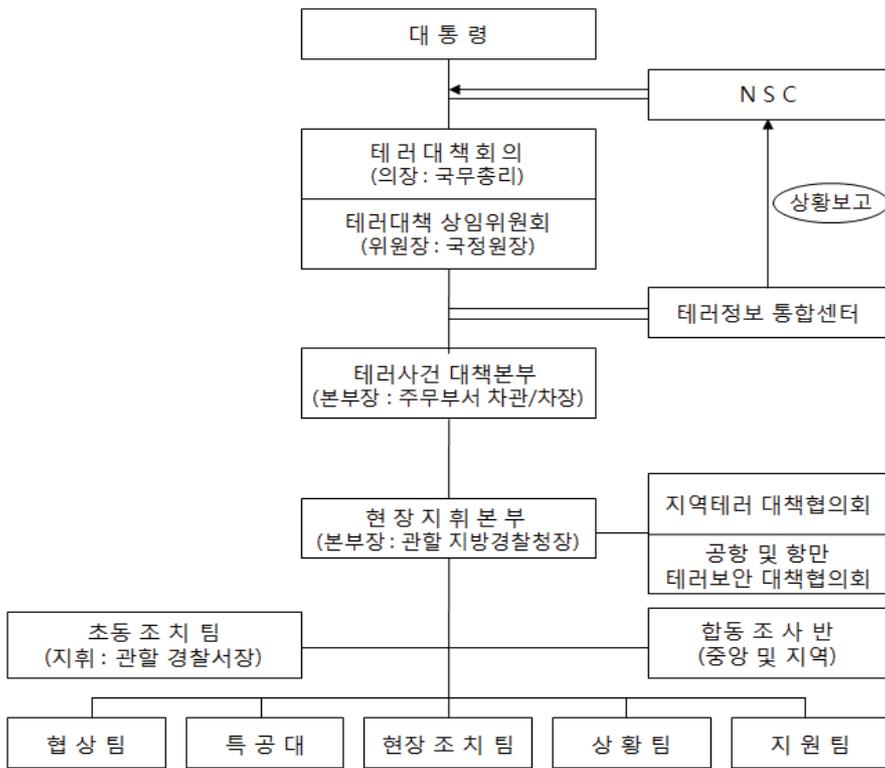
Ⅲ. 테러리즘 대응 현황 및 문제점

1. 테러리즘 대응 체계

한국은 1982년 대통령 훈령으로 제정된 ‘국가대테러활동지침’에 근거하여 테러사건이 발생하면 <그림 1>에서와 같이 국무총리를 위원장으로 하는 대통령소속의 테러대책회의가 소집되어 대테러정책을 결정하게 되고 테러대책상임위원회의 위원장은 상임위원⁵⁾ 중 대통령이 지명하는 자가 위원장이 된다. 또한 테러대책본부의 장은 주무부처의 차관/차장으로 하되 테러대책회의 또는 상임위원회 소집을 건의 할 수

5) 테러대책상임위원은 외교통상부·통일부·국방부·행정안전부장관과 국가정보원장, 국무총리실장, 대통령실안보수석비서관, 경찰청장 등이다.

있고 현장지휘본부를 지휘 및 지원할 수 있다. 각 주무부처에서는 부처에 맞는 테러 사건을 전담하게 된다. 현장지휘본부의 장은 분야별 테러사건 대책본부의 장이 지명하는 자로하며 현장대응활동을 총괄하며 대테러 작전에 필요한 진압, 구조, 협상 등의 전문조직을 구성하거나 관계기관으로부터 지원받을 수 있다.



〈그림 1〉 국가대테러활동 대응체계

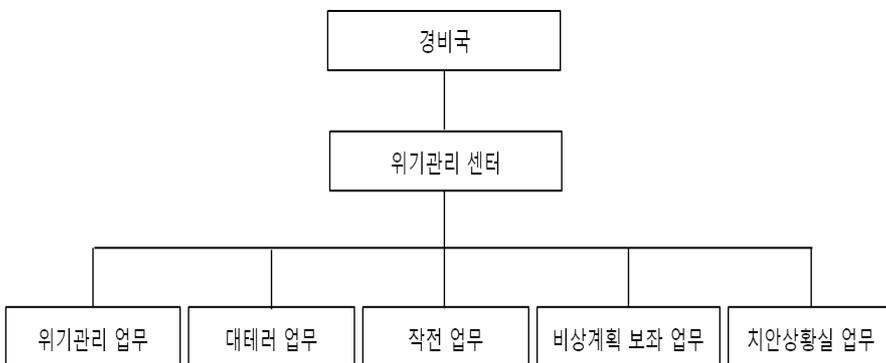
출처 : 국가정보원 (2008). 대테러정책 연구논총 제5호, 재구성.

〈표 3〉 테러유형별 부처 임무

대통령소속 테러대책회의(위원장: 국무총리)	국가 대테러정책 결정
상임위원회(위원장: 국가정보원장)	테러대책 강구
교육과학기술부 장관	방사능 테러사건
외교통상부 장관	국외 테러사건
국방부 장관	군사시설 테러사건
보건복지부장관	생물 테러사건
환경부 장관	화학 테러사건
국토해양부 장관	항공기 테러사건
경찰청장	국내일반 테러사건
해양경찰청장	해양 테러사건

출처: 국가대테러활동지침 발췌.

국내에서 발생하는 일반테러사건에 대해서는 경찰청에하 경비국의 위기관리 센터에서 주관하여 처리를 하게 되는데 국내일반테러사건 이외의 테러범죄도 마찬가지로 경찰청에서 범죄에 대한 초동조치를 먼저 실시한 후에 분야별 테러대책본부나 현장지휘본부가 설치되어 운영되고 있는 시스템이다. 이러한 시스템은 사건현장의 지휘체계와 운영에 통일성을 저해하여 효율적인 초기 대응을 어렵게 하여 범죄자를 놓치거나 2차 피해를 가중시키는 원인이 될 수 있다.



〈그림 2〉 경찰청 대테러 센터의 조직

출처 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr), 경찰청 사무분장 규칙 제10장 재구성.

2. 테러방지법의 입법 현황

테러방지법이 본격적으로 논의된 것은 2001년 9·11테러사건 직후, 국가정보원이 제시한 「테러방지법안」으로 입법 예고되어 제51차 국무회의에서 의결되어 제16대 국회에 제출되면서부터이다. 이 법안의 주요 내용은 테러에 대한 정의를 규정하고 대테러정책에 관한 중요 사항을 심의의결하기 위한 국가대테러 대책회의 설치 및 대테러센터의 설치와 테러범죄자 처벌 규정, 테러자금은닉에 관한 처벌 그리고 테러 혐의자에 대한 긴급감청 등을 주요 내용으로 하고 있다. 그러나 이 법안은 2003년 11월 14일 국회 정보위원회에서 만장일치로 통과되어 법제사법위원회에서 심사과정을 거쳐 다시 수정 논의되었으나 제16대 국회의원의 임기만료로 자동 폐기되었다(정육상, 2009: 283).

제17대 국회에서는 2004년 6월 김선일씨 피살사건을 계기로 「테러대응체계의 확립과 대테러활동 등에 관한 법률안」이 한나라당의 공성진 의원 외 23인에 의해 2005년 3월에 제출되었고, 열린우리당 조성태 의원 외 21인에 의해 「테러방지 및 피해보전 등에 관한 법률안」이 2005년 8월에 발의되었으며, 마지막으로 2006년 2월에 한나라당의 정형근 의원 외 29인이 「테러예방 및 대응에 관한 법률안」을 국회에 제출하였다. 그러나 정보위 법안심사소위원회는 위 법률안들의 내용을 통합 및 조정하여 2007년 제269회 정기국회 정보위원회 법안심사소위원회에서 「테러방지 및 피해보전 등에 관한 법률안」을 채택하여 2007년 11월에 정보위원회 전체회의에 보고하였으나, 당시 정보위원장인 신기남 위원장의 사회 거부로 통과되지 못하고 제17대 국회의원 임기 만료로 또 한 번 자동 폐기되었다(이호수, 2012: 189).

제18대 국회에서도 한나라당의 공성진 의원 외 23인이 「국가대테러 활동에 관한 기본법안」으로 다시 제출하였고, 친박연대 송영선 의원 외 11인이 「테러예방 및 대응에 관한 법률안」을 제출하였으나 이것도 역시 국회 회기만료로 자동폐기 되었다. 이렇듯 9·11 테러사건 이후 약 10여 년 동안 테러방지에 관한 법률안이 지속적으로 발의 되었으나, 여러 인권단체와 국가인권위원회에서 국민의 기본권 침해 등을 이유로 반대하고 있어 현재까지도 법제정이 이루어지지 않고 있는 실정이다(강대출, 2009: 63).

3. 테러리즘 대응상의 문제점

1) 법령상의 문제

한국은 86아시안 게임과 88올림픽의 성공적인 개최를 위하여 1982년에 대통령 훈령 제47조 ‘국가대테러활동지침’을 제정하였다. 이 지침에 따른 대테러 대책 기구와 운영을 보면 대테러 업무를 원활하게 수행하기 위한 형태는 잘 갖추어져 있다. 그러나 이 지침의 기구들은 위원회 형식을 갖추고 있기 때문에 실제 업무를 수행하는데 있어서 문제가 있다(김병기, 2011: 76). 현재 테러리즘의 유형을 범죄로 규정하고 있는 법으로는 형법, 형사소송법, 여권법, 원자력법, 전기통신사업법, 군사시설보호법, 항공안전 및 보안에 관한 법률, 유해화학물질 관리법 등이 테러리즘 범죄를 간접적으로 규정하고 있다(김동복, 2008: 255).

또한 2004년에 대통령 훈령 제229호로 만들어진 국가위기관리 기본지침에 의해 위기 상황에 따라 관심, 주의, 경계, 심각 등의 단계로 나뉘는 조기 경보시스템이 운영되고 있기는 하지만 이 또한 훈령에 지나지 않아, 법령이 아닌 훈령만으로는 행정기관에 대한 강제적 구속력을 발휘 할 수 없다. 또한 국가대테러활동지침은 국민의 권리와 의무 등에 대한 규정이 없고 대규모 무차별적인 테러리즘에 대응할 수 있는 데는 한계가 있고 관계 법률만으로 극단적이고 대형화되고 있는 테러리즘에 대하여 대응하는데 한계가 있다. 또한 국가의 안보와 국민의 생명이 직결되는 행정을 훈령으로 규율하는 것은 법치행정의 원리에 맞지 않는다. 그리고 국가대테러활동지침은 일반인이 이해하기 어렵고 내용이 명확하지 않아 확대해석과 유추해석의 가능성이 높다(이선기, 2007: 132).

테러정보의 수집 및 지원에 대한 장애를 극복하기 어렵고 유관기관의 업무가 분산되어 지휘체계와 책임소재가 명확하지 않고 테러 업무에 대한 관계기관의 대테러 기능만을 부여하고 있고 전담조직을 두고 있지 않으며 장비와 자원의 상호 운영이 어렵고 외국기관과 연계성 및 협조체제 구축이 어려운 현실이다(이대성, 2006: 129).

2) 운영상의 문제

86아시안 게임과 88서울 올림픽의 국제행사의 안전을 담당하기 위해 창설된 대테러 전담부대인 경찰 특공대가 있기는 하지만 이들의 임무는 테러사건 발생 시 진압, 체포 및 인질 협상 등의 사후적인 기능만을 담당하고 있는 실정이다. 또한 경찰특공

대는 서울, 부산, 인천, 대전, 광주, 대구, 제주 등 16개의 지방경찰청 중에 7곳의 지방경찰청에만 설치가 되어있어 테러사건 발생 시 인근 지방경찰청에 협조를 요청해야 하는 실정으로 신속성이 떨어지고 관할지역이 아닌 점을 감안 할 때 적극성이 떨어질 우려가 높다고 할 수 있다(김병기, 2011: 70).

또한 테러와 각종 공격의 예방과 제지를 위하여 경비를 강화하고 있는 공항, 항만, 대사관등 외교시설들에 대해서는 테러 가능성이 그리 크지 않다. 상대적으로 경제가 적고 보안대책이 취약한 민간 다중이용시설, 식수원, 유류저장소, 역사시설 등의 연성목표(Soft Target)를 테러리즘의 대상으로 선택할 가능성이 매우 높다고 할 수 있다(이도선·윤경희, 2011: 125).

오늘날의 테러리즘 양상이 지능적, 계획적, 무차별이고 산발적으로 발생하고 있는 실정에도 이를 효율적으로 대처할 수 있는 인력이 충분히 확보되어 있지 않다. 미국에서는 국무부, 국방부, FBI, CIA 등에 테러전담조직을 두고, 각 연방과 주, 지방기관에 분야별 대테러 전문요원을 확보하여 운용하고 있는데 반해 한국은 경찰청 산하의 경비국에 대테러센터와 각 지방경찰청 소속의 경찰특공대, 국가정보원 산하의 테러정보 통합센터가 고작이다. 따라서 대테러 업무의 효율성과, 신속성, 적극성을 유지하기 위해서는 전담조직을 편성·운영하고 테러리즘 유형별 전담 요원을 채용하고 전문능력을 배양하기 위하여 수시로 교육과 훈련을 병행하여야 할 것이다.

IV. 테러리즘 대응에 대한 발전방안

1. 테러방지법의 제정

과거에는 전통적인 안보, 전쟁 등으로 인한 위기로부터 국가의 주권을 지키는 차원이 위기관리로 여겨져 왔으나 지진이나 홍수, 가뭄 등의 자연재해로 인하여 수천, 수만 명이 사망하였고, 테러리즘으로 인하여 수천 명이 사망하였으며, 예전에는 나타나지 않던 인간광우병, 구제역, 에이즈, 신종플루 등과 같은 전염병이 인간의 생명을 위협하는 대상이 되고 있다. 이처럼 인위적, 자연적으로 발생하는 재난이 인간을 위협하는 대상이 되어 몇몇 국가들은 국가안보를 위협하는 인위적, 자연적 재난을 국가위기로 규정하고 그 관리체계를 구축하고 있다(김열수, 2005: 27). 즉, 한국에서

도 국가위기관리와 테러방지법을 연계하여 테러를 국가재난의 한 형태로 인식하고 포괄적인 테러방지법이 제정되어야 할 것이다. 지금까지 한국은 이런 포괄적인 규제를 규정한 법이 제정된바가 없고 재난이나 위기 상황이 발생되면 특별조치법으로 일부 규정하여 적용되어 왔다. 다시 말해 테러범죄행위나 유사 범죄행위에 대한 형사 처벌 규정은 각종 법률에 규정되어 있으나 테러범죄를 대비한다는 목적이기보다는 대부분 국가안보나 치안유지를 목적으로 관련법이 제정되어 왔다(윤병률, 1997: 89). 9·11테러이후 테러리즘에 대한 대응의 필요성으로 각종 테러방지법안이 국회에 제출되었으나 테러리즘의 예방과 진압 및 수사하는 과정에서 그 대상자는 물론 일반인에게도 작간접적으로 인권침해의 가능성을 내포하고 있다는 이유로 인권단체의 반발로 인하여 처리되지 못하였다. 그러나 테러리즘의 발생으로 인한 인적, 물적 피해가 생긴다면 그 책임은 국가가 고스란히 떠안게 될 것이다. 테러방지법의 제정은 국민을 규제하기 위한 법이 아니라 반인륜적 범죄인 테러리즘으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하려는 시대적 요구임을 역설하여 국민의 공감대를 형성하여 법제화해야 할 것이다. 또한 테러리즘을 최소화하기 위하여 희생자가 발생하더라도 테러리스트에게 예외 없는 엄격한 법을 적용하여 단호하게 처벌하겠다는 의지를 심어 주어야 할 것이다(박진이, 2009: 106-107).

2. 테러 경보시스템의 도입

국가위기관리 기본지침에 따른 조기 경보시스템은 관심, 주의, 경계, 심각 등의 4단계로 구분되어 있으나 훈령에 따른 지침이기 때문에 각 단계별 대응 수준이 권장 사항에 지나지 않아 강제력이 없다. 이에 반해 미국에서는 정보수집체계와 정보 분석, 그리고 이에 따른 효과적인 정보발령 시스템을 가지고 있으며, 행정부 산하기관에 정보발령 시스템을 의무화 하였고 기타 정부기관 및 민간단체에도 준수할 것을 권유하고 있다. 미국의 정보발령 시스템은 5단계(Green: Low → Blue: Guard → Yellow: Elevated → Orange: High → Red: Severe)로 구분되어 있으며 단계별 대처방안은 다음과 같다.

우선 가장 낮은 단계인 녹색경보가 발령되면 유관기관들은 평소에 훈련된 인력들을 확보함과 동시에 미리 준비된 바에 따라 보호조치를 하도록 되어 있다. 다음 단계인 청색경보가 발령되면 테러리즘에 대한 일반적인 위협이 있는 것으로 간주되며

녹색경보에서의 조치들을 시행함과 동시에 연방정부의 기관들은 비상대책 대응방안과 명령체계에서 상호 연락체계를 점검해야 한다. 또한 비상대응 절차에 따라 현재 상황을 수시로 점검하고 국민에게 필요한 정보를 제공하도록 되어있다. 세 번째 단계인 황색경보가 발령되면 테러에 대한 공격 가능성이 존재하는 것으로 간주하여 각 기관들은 이전 단계의 모든 제반 사항들을 실시하고 주요 위치에 대한 감시와 경계를 강화하고 관계기관들과의 비상조치들을 조율하며 어떠한 형태의 테러가 발생할 지에 대한 평가와 그에 대한 대처방안들에 대하여 협의한다. 이에 일반 시민들은 주변의 수상한 행동을 하는 인물들에 대하여 주의 깊게 살피고 이웃과 주기적으로 연락하여 자신의 계획에 대하여 정보를 교환한다. 네 번째 단계인 오렌지색경보가 발령되면 테러에 의한 공격 가능성이 상당히 높은 것으로 간주되어 이전의 모든 제반 사항들을 조치하고 유관기관들은 연방·주, 지방 단체의 모든 법적 조치들을 실행하고 국가 안보에 관한 관계기관들과의 안보조치들을 본격적으로 행하게 된다. 예정된 일정들을 취소할 준비를 하고 공공성 있는 모든 행사 계획들을 재점검하여 주요 인사들에 대한 안전을 모색하고 대응 방안을 마련해야 한다. 마지막 단계인 적색경보는 테러에 의한 공격 위험이 가장 심각한 것으로 간주될 때 발령되는 정보로서 각 기관들은 모든 인적 자원들을 재배치하고 특수 훈련된 팀들과 자원들을 총 동원하며 공공의 안전을 위해 필요한 시설이 아닌 공공시설물에 대하여 폐쇄하게 된다. 일반국민들은 공공밀집지역에 접근을 피하고, 휴업을 하거나 작업을 재조정하며 라디오나 TV를 경청해야 한다(박형근, 2007: 51-52).

이렇듯 미국은 정보시스템에 의해 정보가 발령되면 관계기관 및 유관기관들은 지침에 의한 사항이 아니라 의무사항이 되어 제반 조치를 행하게 된다. 따라서 한국도 테러 정보시스템에 대한 매뉴얼을 별도로 제정하여 의무화시켜 각 단계별로 대테러 전략을 모색하여 유관기관과의 상호 협력 및 유기적인 체제를 유지하고 과도한 인력의 소모와 예산의 낭비를 막고 테러발생 시 보다 효율적인 대처를 할 수 있을 것이다.

3. 테러리즘 예방활동의 강화

테러리즘의 발생은 그 계획이 짧게는 며칠에서 길게는 몇 년씩 걸리는 대단히 정밀하고 지능적인 계획범죄이다. 그렇지만 피해자의 입장에서는 별다른 징후 없이 순식간에 발생하는 것으로 인식되고, 엄청난 인적 물적 피해를 순식간에 경험하게 되

면 복구하는 기간 또한 수개월에서 수년에 걸쳐 걸리게 된다. 이를 위해서는 테러리즘의 예방이 가장 우선적으로 고려되어야 할 것이다. 가장 먼저 테러리즘의 근본적인 원인을 제거해야 한다(김중환, 2005: 66).

현재 한국에서 발생하는 테러리즘은 주로 북한에 의한 것으로 북한은 정치적·경제적 등의 요구사항이 있을 경우에 자신들의 뜻을 관철시킬 목적으로 도발행위를 감행해왔다. 지속적인 대화와 타협을 통하여 남한으로의 개방을 유도한다면 대남도발행위가 현저히 줄어들 것이라 생각된다. 또한 국가 중요시설에 대하여 경계태세를 강화함으로써 테러리즘의 가능성을 약화시키는 것이다. 특히 공항이나 항만, 지하철, 버스터미널 등과 같이 사람들이 많이 모이는 다중이용시설과 대중교통시설에 검문검색을 강화하여 계획단계에서부터 범행의지를 사전에 차단하는 것이 효과적인 것이다. 이를 위해서 범죄 대응의 최전방에서 근무하는 경찰관에 대한 대국민적 인식이 바뀌어야 한다. 즉, 경찰관이 단속과 법집행 등의 공권력 행사의 주체가 아닌 국민의 생명과 재산 및 신체 보호를 위해 헌신하고 봉사하는 경찰로 인식이 될 수 있도록 하여 지역주민과의 유대감을 형성하여 테러리즘 근절을 위한 상호 협력관계로서 테러리즘 예방 활동을 강화해야 할 것이다. 마지막으로 국민들에게 한국도 이제는 테러리즘으로부터 안전지대가 아니고 테러리즘이 외국에서만 일어나며 TV나 신문에 서만 볼 수 있는 것이 아니라는 경각심을 고취시키고 테러리즘에 대한 안전 불감증을 제거해야 할 것이다. 이를 위하여 신문이나 방송, 일간지 등과 같은 언론 매체를 이용하여 대국민적 홍보와 함께 테러리즘으로부터의 안전은 내가 지킨다는 대국민적 공감대를 형성해야 테러리즘의 사전예방과 테러사건 발생 시 효과적이고 신속한 초동조치가 이루어져 2차 피해를 예방할 수 있을 것이다.

V. 결 론

인류의 역사와 함께한 테러리즘은 2차 대전 직후 서로에게 막대한 피해를 주는 전쟁의 양상은 거의 사라졌다. 그러나 미국과 소련이 냉전체제에 돌입하면서 테러리즘은 그 전성기를 맞이하게 된다. 과거의 전통적인 테러리즘은 목적달성의 수단으로 테러리즘이 자행되어 왔으나 21세기에 들어서면서 테러리즘의 양상이 테러리즘자체가 목적인 뉴테러리즘으로 패러다임이 전환되면서 전쟁보다 큰 공포로 인류를 위협

하고 있다. 한국은 북한의 대남 도발이외에 국제사회에 이슈가 될 만한 테러리즘은 아직 일어나지 않고 있다. 그러나 각종 세계대회와 국제행사를 한국에서 유치하면서 한국의 국제적 위상이 높아지고 해외여행의 자율화와 외국인 노동자의 국내 진출로 인하여 한국은 테러리즘으로부터 안전한 국가라는 법칙이 깨지고 테러리즘에 노출되기 시작한 것이다.

테러리즘을 근절하기 위해서는 먼저 테러방지법이 제정되어야 할 것이다. 테러 발생 시 훈령만으로는 유관기관 및 관계기관에 강제력을 행사할 수 없고 책임 소재 또한 불분명하다. 따라서 테러방지법을 제정하여 유관기관과의 협조 체제와 지휘 체제를 명문화 하고 그에 따른 책임소재를 분명히 하여 보다 적극적으로 테러리즘에 대응해야 할 것이다. 그러나 테러사건에 대해서는 기존의 법률로 대처가 가능하고 인권침해가 있다는 이유에서 법률안이 상정 될 때마다 폐기되어 왔다. 따라서 테러방지법을 제정하기 위해서 가장 우선적으로 고려되어야 할 것이 국민적 공감대를 형성하는 것이다. 테러방지법이 인권침해와 국가권력의 유지를 위한 수단인 법이 아닌 테러리즘으로부터 국민의 생명과 재산을 지키고 보다 안전한 국가로 발전해나가기 위한 법률임을 인지시켜야 할 것이다. 테러방지법에 대한 시대적 요구성과 필요성으로 국민들의 공감대를 형성하고 국가는 국민의 생명과 재산을 보호하는 주체임을 인식시킨다면 이번 19대 국회에서는 테러방지법의 제정이 가능할 것이라 생각된다. 또한 국가중요시설이나 주요 항만, 공항, 지하철 등 사람들이 많이 모이는 다중이용시설과 대중교통시설 등에 대한 경계태세를 강화하고 지역경찰활동을 통한 지역주민과의 유대감 형성을 통하여 테러리즘 예방 활동을 통하여 테러범행 의지를 무력화시켜 테러리즘을 근본적으로 예방하는데 힘써야 할 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 강대출 (2009). 테러방지법안의 입법적 검토. **한국테러학회보 제2권 1호**, PP. 57-80.
- 국방대학교 (2010). **안보관계용어집**. 서울: 국방대학교.
- 김동복 (2008). 대테러 관련법제의 문제점과 발전방안. **경찰청, 대테러연구 제31집**, PP.251-275.
- 김병기 (2011). **경찰 테러대응조직의 문제점 및 발전방안에 관한 연구**. 동국대학교 대학원 석사학위논문.
- 김열수 (2005). **21세기 국가위기관리체제론: 한국 및 외국의 사례 비교연구**. 서울: 오름.
- 김종환 (2005). **국제 테러리즘과 한국의 테러 대응방안에 관한 연구**. 한남대학교 대학원 석사학위논문.
- 문현철 (2008). 테러 등 국가위기관리체제의 법적검토. **한국테러학회보 제1권**, PP. 162-186.
- 박웅신 (2012). **테러범죄에 대한 형사법적 대응방안에 관한 연구**. 성균관대학교 대학원 석사학위논문.
- 박진이 (2009). **NEW 테러리즘시대의 대테러방안에 관한 연구**. 고려대학교 대학원 석사학위논문.
- 박형근 (2007). **각 국의 테러대응체계와 운용에 관한 연구**. 경기대학교 대학원 석사학위논문.
- 법무부 (2011). **2010 출입국통계연보**.
- 이대성 (2006). **대테러전담기구 신설방안에 관한 연구**. **한국치안행정논집 제3권 제1호**, PP.117-138.
- 이도선·윤경희 (2011). **대테러초동조치 시스템에 대한 비교 연구-7.7런던 지하철 테러사건 사례를 중심으로-**. **한국테러학회보 제4권 제1호**, PP.109-136.
- 이제영 (2010). **북한의 테러 가능성과 법적 대응방안**. **한국테러학회보 제3권 2호**, PP.213-235.
- 이선기 (2007). **뉴테러리즘 위협에 대한 정책적 대응 방안**. **한국스포츠타리서치 제18권 제4호**, PP.123-139.
- 이호수 (2012). **테러리즘 대응법제에 관한 연구**. 배재대학교 대학원 박사학위논문.
- 양준혁 (2006). **북한 저강도 분쟁 대응 한국의 억제전략**. 국방대학교 대학원 석사학위논문.
- 오광필 (2003). **한국의 對테러 관리체계 발전방안에 관한 연구**. 동국대학교 대학원 석사학위논문.

오테호 (2010). 한국의 핵 테러리즘 발생가능성 및 대응방향. 한국테러학회보 제3권 2호, PP. 97-118.

윤병률 (1997). 테러리즘의 법적 규제방안에 관한 연구: 국내입법을 중심으로. 국방대학교 대학원 석사학위논문.

정육상 (2009). 한국의 테러방지법 제정방향에 관한 연구: 외국의입법 경험을 중심으로. 한국 공인행정학회보 제18권 제3호, PP. 279-310.

홍은표 (2012). 뉴테러리즘 양상에 따른 경찰의 역할에 관한 연구. 고려대학교 대학원 석사학위논문.

2. 국외문헌

Alex P. Schmid and Albert J. Jongman(1988). *Political Terrorism: A New Guide to Actors Authors, Concepts, Date Bases, Theories and Literature*, Amsterdam: SWIDOC.

Ernest Evans(1973). *Calling a Truce to Terror*, p. 18: D. V. Segreand J.H. *The Ecology of Terrorism, Survival Vol. XV No.4.*

3. 검색사이트

법제처 국가법령정보센터 www.law.go.kr.

출입국외국인정책본부 www.immigration.go.kr.

테러정보통합센터 www.tiic.go.kr,

【Abstract】

A Study of Terrorism Response System and Development in Korea.

Kim, Jong-Ryul
Kim, Chang-Ho

A sudden change of social structure makes the nations have experienced terrorism to establish an anti-terrorism law and associate with international agreements to protect themselves from terrorism.

Korea is exposed to terrorism as it has grown in stature by holding the international occasions and has been easy to travel abroad since 1980. Korea regulates the terrorist by a guideline which was established in 1982 by the presidential instruction and other criminal law. However, the majority of people doubt the propriety of overinterpretation of the law and punishment for terrorism.

To cope with the situation strongly, it is better to establish an anti-terrorism law to block terrorism and apprehend the terrorist beforehand. Also we should realign an anti-terrorism organization that should be organized by the type of terrorism.

In addition, we can expect to avoid waste of a budget and human efforts if we introduce terrorism warning system and face with each stage of situation. Lastly it is possible to prevent terrorism if we build up preventive actions along with the local residents.

Key words : Terrorism, The Counter terrorism law, Counter terrorism, Terrorism offences, Terrorism prevention