

개방·통합형 한국 테러대응시스템 모델 구축 방안

권정훈*

〈요약〉

한국은 향후 유기적이며, 개방적이고 통합적인 테러대응시스템을 어떻게 설계할 것인가? 이러한 개방·통합형 테러대응시스템은 새로운 위험발생에 즉각적으로 대응이 가능하며, 현장 중심의 문제해결 능력이 높은 조직력을 발휘할 수 있는가? 이는 기능적이고 유기적인 역할 배분을 통한 테러대응시스템에 입각할 수 있는가? 라는 것이 중요한 문제이다. 이에 대한 해법은 개방·통합형 테러대응시스템 모델에 의해 상당부분 설명될 수 있을 것으로 기대된다. 하나의 시스템으로서 작용할 수 있는 개방·통합형 테러대응시스템 모델은 각 조직 단위가 자체적인 문제해결 능력을 갖추어야 한다. 이에 따라 개방·통합형 테러대응시스템의 독립적 단위가 자기 환경에서 효과적으로 작동되기 위해서는 테러대응시스템의 기능적 제 접근론을 통하여 기구의 조직 및 서로간의 상관관계가 뒷받침 될 수 있는 법적 근거의 마련이 요구된다.

개방·통합형 테러대응시스템 모델의 연계성에서 강조하는 바는 테러대응의 운용단계인 예방, 준비, 대응, 복구를 통하여 사고의 피해를 근절하거나 최소화할 수 있다. 이를 위한 테러대응이 시스템적으로 이루어지기 위해서는 개방 시스템과 통합 시스템으로 접근되어야 할 것이다. 본 연구에서는 개방·통합형 테러대응시스템 모델에 입각하여 그 하위 시스템인 법적·조직적·민간적 측면을 위한 미국, 영국 그리고 한국의 현 실태를 분석하고 이에 대한 시사점을 살펴봄으로써 한국의 형태에 적합한 테러대응시스템을 구축해 보고자 하는 것이다.

주제어 : 테러대응, 시스템, 개방 시스템, 통합 시스템, 테러대응시스템

* 충남도립대학교 경찰행정과 교수

목 차

- | |
|---|
| I. 서 론
II. 이론적 배경 및 연구의 분석 틀
III. 개방·통합 시스템 차원의 각국 테러대응시스템
현황 분석
IV. 한국 테러대응통합시스템 구축 방안
V. 결 론 |
|---|

I. 서 론

미국을 비롯한 선진국들은 9·11 테러를 계기로 국가위기관리 시스템상의 큰 변화가 일어났다. 이러한 변화의 중심은 자국민을 보호하기 위한 대테러 능력을 향상시키는 것으로, 이를 위하여 통합관리 시스템으로의 전환을 모색하게 만들었다(이종열, 2007. 9. 13). 즉 오늘날 세계 각국은 능동적으로 테러대응 관리를 위하여 분산형에서 통합형 시스템을 지향하고 있다. 미국은 2001년 9·11 테러를 계기로 국토안보부(Department of Homeland Security: DHS)를 신설하였고, 영국도 통합테러분석센터(Joint Terrorism Analysis Center: JTAC)를 신설하여 테러대응시스템을 발전시켜 나가고 있다.

통합 시스템으로의 지향에 대해서는 어제, 오늘만의 이야기는 아니다. 일례로 최근에 발생한 지난 2014년 4월 16일 여객선 세월호가 진도 인근 해상에서 침몰하면서 승객 300여 명이 사망, 실종된 대형 참사는 국내뿐만 아니라 세계를 경악케 했다. 이번 대형 참사로 인하여 재난안전 업무를 통합해서 체계적이고 효율적으로 관리할 수 있는 통합관리 시스템이 다시금 대두되고 있다. 금번 세월호 침몰 사고에 대한 대부분 전문가들의 중론은 이런 중차대한 국가 차원의 의사결정을 내리는 재난안전 관리 컨트롤 타워 구축의 부재, 중복 보고 및 상황관리 혼선의 이원화된 재난관리

업무체계, 재난안전 관련 법령의 과도한 분산과 상호 연계성 부족 등을 문제점으로 지적하였다. 그럼에도 불구하고 우리나라는 부처 이기주의와 결합된 분산 시스템에 안주하고 있다.

이와 같은 세월호 침몰 사고의 교훈을 토대로 테러대응과 관련한 제 분야에 대한 사항을 시스템적인 측면에서 접근해 보면 현재 우리나라는 통일된 테러 관련 법제의 부재와 테러대응 관계 기관의 분산으로 인하여 효율적인 테러대응 업무가 이루어지지 못하고 있다. 즉 우리나라는 테러대응 정책의 부재로 법과 제도를 일관하는 개방적이고 통합적인 테러대응시스템이 미흡한 실정이다. 이러한 분산형 시스템으로 인하여 복합적인 테러 발생시 주관부처 선정 곤란 및 기관간 중복대응이 발생할 우려가 있다고 판단해 볼 때 정부기관은 정보를 수집·분석하여 어떠한 방식으로 공유해야 하는지 그리고 수집·분석된 정보 공유를 통하여 테러대응 관리에 있어 단계별에 따른 조직기능의 역할이 효율적으로 이루어지기 위하여 어떠한 기관이 통합적인 기획 및 조정기능을 효율적으로 관리할 수 있는가에 대해서는 개방 시스템과 통합 시스템의 두 가지 측면에서 고려되어야 할 것이다.

이러한 측면에서 현행 우리나라 테러대응시스템의 제도적 문제점을 종합적으로 진단하고 이를 해결할 수 있는 새로운 테러대응시스템의 설계가 절실히 요구되는 시점이다.

이에 본 연구는 우리나라의 테러대응시스템 구축 방안을 위하여 시스템적 사고에 접근한 개방 시스템과 통합 시스템의 본질을 바탕으로 개방·통합 시스템 차원의 미국과 영국 그리고 우리나라의 테러대응시스템 현황 분석과 문제점의 원인을 규명하여 대안을 제시하는데 그 목적이 있다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위하여 9·11 테러와 런던 지하철 폭탄테러사건을 직접적으로 경험한 바 있는 미국과 영국의 테러대응시스템을 연구한 선행연구를 중심으로 분석하고자 한다. 또한 연구목적의 달성을 위하여 본 연구는 문헌분석(Documentary Review)연구 방법을 채택하였다. 문헌 조사의 자료 수집을 위해서는 정부, 테러대응 관계 기관, 언론 등 정부간행물과 관련 백서, 방영 내용의 공식자료, 국내외에서 발간된 문헌들과 학술지 및 연구논문, 인터넷을 통한 각종 정보 등을 이용하였다.

II. 이론적 배경 및 연구의 분석 틀

1. 시스템과 테러대응시스템

1) 시스템의 개념

시스템에 대한 생각을 하기 시작한 것은 역사를 거슬러 올라간다. 시스템이란 어휘는 그리스어의 'systema'에서 유래된 용어이다. 시스템은 하나의 집합체(unitary whole)를 구성하는 서로 관련 있는 구성요소의 집합이다(이한검, 1993: 119; 신철우, 1998: 69의 재구성). 즉 '여러 개의 부분으로 구성된 전체', '하나의 전체를 구성하는 부분들의 상호 관련된 복잡한 기능체(a set of interrelated parts forming a complex but unitary whole)'로 상호관련적, 상호의존적인 부분들의 연합체(association)라고 할 수 있다. 예를 들면 생물학에서 생물체라는 하나의 시스템은 다수의 기관(organs)으로 구성되어 있고, 기관은 세포조직(tissue)으로 이루어져 있으며, 그 조직은 다시 세포(cell)로 구성되어 있다. 생물이라는 유기체가 하나의 커다란 시스템이라면 기관은 그의 하위시스템(sub-system)이고, 세포조직은 하위하위시스템(sub-sub-system)이며, 세포는 하위하위하위시스템(sub-sub-sub-system)이 되는 것이다. 이에 따라 하나의 시스템은 ① 하나의 합동체, ② 이를 구성하는 부분들(parts), ③ 이들 부분들간 또는 부분과 합동체간의 상호관련성(interrelationship)의 세 요소로 구성된다(R. L. Ackoff, 1971: 661-671; 신철우, 1998: 69-70에서 재인용). 따라서 시스템이란 전체적인 목표를 위하여 상호 작용하는 요소의 집합이라고 할 수 있으며, 시스템 이론은 기계나 일반 물질과는 다른 생명 현상의 특성을 강조하고 설명하려는 과정에서 발전되어 온 이론으로서 세계를 바라보는데 있어 상호 연관성과 상호 의존성이라는 상호작용의 측면을 강조하는 '시스템적 사고(System Thinking)¹⁾'를 보여준다. 즉 조직의 전체성에서 발생하는 특성은 그것을 부분으로 환원하는 방법으로 충분히 설명할 수 없다는 것을 말한다. 다시 말해 '전체는 부분의 합 그 이상'을 의미하는 것이다(이태훈, 2003: 8).

2) 시스템의 속성

시스템의 속성으로는 ① 목표, ② 구조, ③ 기능을 들 수 있다. 시스템을 보다 포괄

1) 이러한 시스템적 사고는 일찍이 성경(The Bible)에서도 찾아볼 수 있다(고린도전서, 12장).

적으로 정의하면 “어떤 목적을 가지고 이를 위해 여러 구성인자가 유기적으로 연결되어 상호작용을 하는 결합체”로 정의된다(김병식, 1997: 30).

이 정의는 시스템의 3가지 속성을 내포하고 있다. 첫째, 시스템은 뚜렷한 목표를 가지고 있다. 여기서 목표란 시스템 자체가 목표가 있어야 한다는 의미이다. 둘째, 시스템은 그 구성인자가 유기적으로 결합되어 있다. 즉 구성인자간의 연결성을 의미한다. 셋째, 시스템은 그 구성인자들이 목표 달성을 위해 상호작용을 하고 있다. 즉 기능을 하고 있다.

이와 같이 시스템이란 목표를 추구하며, 구조를 가지고, 기능하는 하나의 전체라고 할 수 있다. 그러므로 시스템은 그 속성으로서 ① 전체성(whole), ② 목적성(objective), ③ 구조성(structure), ④ 기능성(function)을 지니고 있다(김병식, 1997: 30-31).

3) 테러대응시스템

대(對)테러(Counter-terrorism)는 현재 진행중이거나 발생된 테러에 대한 응징 차원의 대응 활동 또는 발생 가능한 테러를 방지하기 위한 전술적·방어적·현장중심의 대응을 의미하는 반면에 반(反)테러(Anti-terrorism)는 테러에 반대한다는 입장에서 테러 행위를 미연에 방지하고 원천적으로 근절하기 위한 국가차원의 전략적·공격적·예방적인 의미로 사용한다.

이를 시스템 개념을 통한 테러대응적인 측면에서 접근해 보면 “전체적으로 공통된 목적이나 목표를 달성하기 위하여 여러 가지로 상호 작용하는 각 구성요소들이 기능적으로 결합된 절차나 방법의 유기적인 집합체”라고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 테러대응시스템의 보편적인 정의를 도출하면 테러대응시스템이란 “테러리즘의 예방과 대응에 관한 제반활동의 목표 하에 테러방지라는 특정한 목적을 달성하기 위하여 계획에 따라 테러대응 관계 기관간의 조직들이 기능적으로 결합된 일련의 집합체”라고 할 수 있다.

2. 테러대응의 시스템적 제 접근론

1) 개방 시스템

시스템 분석은 공통의 목적을 위하여 상호의존 관계에 있는 다수의 구성요소들의 복합체인 시스템을 대상으로 하고 있으며, 조직현상을 분석하는데 조직을 하나의

‘시스템’으로서 파악하려는 접근방법이 시스템적 접근방법이다. 이 분석 방법을 적용함에 있어 조직을 개방 시스템으로 보는가 또는 폐쇄 시스템으로 이해하는가에 대한 두 가지 견해가 있다. 굴드너(A. Gouldner)는 조직을 합리적 모형과 자연적 시스템 모형으로 분류하고 이들을 각각 폐쇄 시스템과 개방 시스템으로 일컫고 있다(Alvin Gouldner, 1959: 405; 신철우, 1998: 75-76에서 재인용).

개방 시스템이란 본래 생물(유기체)을 설명하는 개념으로서 시스템의 경계를 넘어서 외부환경과 상호작용을 하는 시스템을 말한다. 유기체는 생존을 유지하기 위해서 항상 환경과 물질·에너지 및 정보를 교환하지 않으면 안 되며, 환경의 변화에 적응하지 않으면 생존할 수 없게 된다(신철우, 1998: 75). 즉 개방 시스템은 외부 환경과 소통 채널을 가지고 정보와 에너지를 공급받을 수 있는 시스템을 말하며, 폐쇄 시스템은 환경과의 교류 없이 자기 완결적인 구조를 갖춘 시스템을 말한다(이태훈, 2003: 10). 개방 시스템과 폐쇄 시스템의 구분기준은 조직과 그것을 둘러싼 환경에 대한 관점이다. 즉 조직을 환경과 밀접한 관계에 있다고 볼 때의 조직이 개방적 시스템이고 그렇지 않을 때의 조직이 폐쇄적인 시스템이다.

이와 같은 구분에 따르면 조직은 역사의 흐름에 따라 대체로 폐쇄적 시스템에서 개방적 시스템으로 변화되고 있다. 그러나 ‘폐쇄’ 또는 ‘개방’이라는 개념은 정도상의 것이지 극단적인 것은 아니다. 다시 말해 연속선상의 어느 위치에 있으면서 어느 정도는 폐쇄적이고 어느 정도는 개방적이다(이한검, 1993: 126). 그럼에도 불구하고 오늘날의 정부, 기업 등은 더욱 개방적이다. 생물이 생명을 유지하기 위해 언제나 환경과 물자나 에너지나 정보의 교환을 하여야 하고 변하는 환경에 적응하여야 하듯이 테러대응 조직시스템에서 다루게 되는 개방 시스템도 그러해야 한다. 본 연구의 테러대응시스템도 부단히 환경의 영향을 받는 개방 시스템으로 볼 수 있다. 일반적으로 테러대응 조직은 정치·경제·문화·기술 등의 외부환경 변화에 직접 영향을 받으며, 서로 작용을 주고받는 개방 시스템으로서의 가정 하에 연구된다.

이와 같이 개방 시스템은 환경과 역동적(dynamic)인 상호작용을 하고 테러대응 관계 기관들과 협조체제를 구축하여 적합하고 효과적인 예방활동을 수행할 수 있으며 전문기관들과의 유기적인 공조 체제로 과학화·첨단화를 실현할 수 있다. 또한 인적·물적·기술적 지원의 효과적인 동원이 용이하여 관·민간의 원활한 활동 지원이 가능하다고 할 수 있다.

킴포트(Louis K. Comfort)의 분석 결과²⁾에 비추어 볼 때 테러대응시스템의 효율성

을 극대화하기 위해서는 개방 시스템을 통한 테러대응 관계 기관 간의 유기적인 시스템을 운영함으로써 정보 탐색과 공유가 활발히 이루어져야 하며, 공공의 안전과 개인의 자유 사이에 지속적인 상호균형이 이루어질 수 있도록 상호의존적인 형태를 지녀야 한다. 또한 정부부문·민간부문·비영리조직 간의 상호의존성이 뒷받침 될 수 있는 정보 인프라망 구축이 필요하다.

상기에서 살펴본 개방 시스템과 폐쇄 시스템을 비교하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 개방 시스템과 폐쇄 시스템의 비교

개방 시스템	폐쇄 시스템
환경과 역동적(dynamic)인 상호작용	환경과 비상호작용
테러대응 관계 기관들과 협조체제 구축 → 적합하고 효과적인 예방 활동 수행	빈약한 외부 네트워크로 인한 정보 공유의 비효율적, 부문별 경험과 지식의 부재 → 적극적 예방활동 실현 미비
전문기관들과의 유기적 공조 체제 → 과학화·첨단화 실현	협조 시스템의 부재 → 고립적인 활동으로 진행될 우려
인적·물적·기술적 지원의 효과적인 동원이 용이 → 관·민간의 원활한 활동 지원 가능	적절한 자원의 동원이 한계 → 타 기관과의 협조 지원 불가능

2) 통합 시스템

재난을 관리하는 방식은 크게 2가지로 나누어 볼 수 있다(한상대, 2004: 17-18; 채경석, 2004: 39-40). 하나는 재난의 종류에 따라 각 부처별로 분산하여 관리하는 유형별 관리방식이며, 다른 하나는 통합된 하나의 기관을 설립하여 모든 재난을 통합관리 하는 방식이다(이정일, 2006: 24).³⁾

2) Louis K. Comfort는 일반적으로 공격위험을 감지하지 못하는 이유를 4가지 요인으로 설명하였다. 첫째, 안전조치의 책임이 있는 정부기관들은 상당한 정도의 폐쇄적이고 위계적인 시스템으로 운영됨으로써 활발한 정보 공유를 하는 것이 어렵게 되어 있다. 둘째, 공공안전의 보호에 책임 있는 기관들 간의 결정적인 정보탐색과 공유가 활발히 일어나지 않는 것으로 나타났다. 셋째, 9·11 테러 이후 상당수의 조직들이 대응체제에 관여했음에도 불구하고 위기관리에 관여하는 기관들은 다른 기관들로부터 보내온 정보를 통해 포괄적 위기관리 계획을 입안할 수 없었다. 넷째, 위험에 대한 책임이 모든 주체들 간에 고르게 분포되어 있지 않는데 문제점이 있다고 지적하였다(Comfort, Louise K., "Rethinking Security: Organizational Fragility in Extreme Events", Public Administration Review 62(Special Issue), 2002, pp.98-107.).

3) 본 연구에서는 테러 역시 재난과 같은 위기관리의 환경적 특성을 지니고 있기 때문에 테러대응시스템을 재난관리의 분류 방식 하에 분산 시스템과 통합 시스템의 형태로 구분하여 살펴보고자 한다.

미국 연방비상관리청(Federal Emergency Management Agency: FEMA) 창설의 이론적 근거로 제시된 통합 시스템은 분산 시스템의 상반되는 개념으로, 재난관리의 전체 과정, 즉 예방-준비-대응-복구를 종합적으로 관리한다는 의미를 말한다. 종합적 관리의 개념은 모든 자원을 통합·관리한다는 의미가 아니라 기능별 책임기관을 지정하고 그들을 조정·통제한다는 의미이다(이명수, 2003: 59). 이를 테러대응 관점에서 접근하면 테러대응 관리의 포괄적 책임을 지는 특정 정부조직이 개별적인 관리 주체와 적극적인 정보 교류를 통해 테러의 누적을 모니터링 할 수 있어야 한다. 이에 따라 테러대응통합시스템은 테러대응 관리의 모든 단계를 통합적으로 중재할 수 있는 방식으로 단일 부처의 조정 하에 병렬적 다수 부처 및 기관 형식으로 되어 테러에 대한 인지능력이 강력, 종합적이고 정보 전달이 일원화되어 모든 테러에 대한 종합적 관리 활동이 가능할 것이다. 또한 관련 법규로 인한 지휘계통과 책임의 소재가 명확하고 실효성 있는 현장 대응이 가능하다고 볼 수 있다. 여기서 통합 시스템이란 단일의 기관이 테러대응 관리를 전담하는 것이 아니라 어떤 한 기관이 다양한 관계 기관별로 이루어지는 테러대응 관리 업무를 조정, 통합하는 시스템을 의미하는 것이다. 이에 따라 테러리즘을 통제하기 위하여 정보기관과 법집행기관 사이의 협력을 위한 선진국과 같은 전문적으로 통합된 테러대응센터를 설치하여 통합관리 형태의 모델이 제시되어야 할 것이다.

상기에서 살펴본 통합 시스템과 분산 시스템의 유형별 차이를 비교하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 통합 시스템과 분산 시스템의 비교

유형	통합 시스템	분산 시스템
관리 방식	테러관리의 모든 단계를 통합적으로 중재	모든 단계별 관리 산만
관련 부처 및 기관	단일 부처 조정하의 병렬적 다수 부처 및 기관	다수 부처 및 기관의 단순 병렬
책임 범위	관련 법규로 인한 지휘계통과 책임의 소재 명확, 실효성 있는 현장 대응	법규의 비체계적으로 인한 지휘계통 혼란과 책임소재 불명확, 대응 과정의 혼선, 유관기관간의 책임 전가 우려
활동 범위	모든 테러에 대한 종합적 관리 활동	특정 테러에 대한 분산 관리 활동
정보 전달	정보 전달의 일원화	정보 전달의 다원화

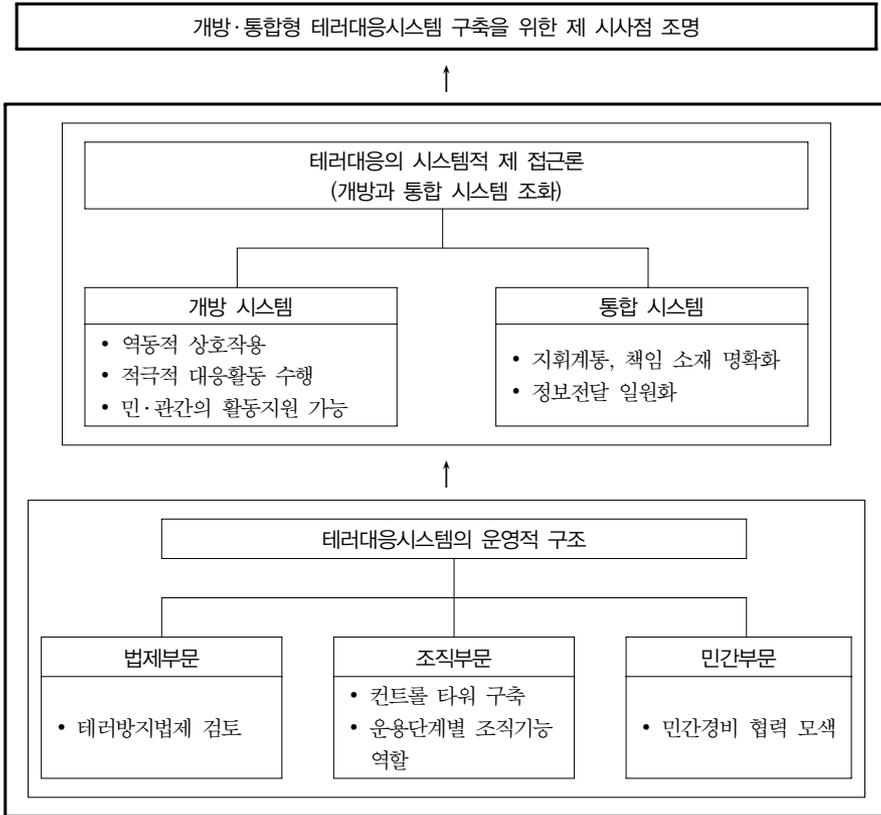
유형	통합 시스템	분산 시스템
시스템의 테러에 대한 인지능력	강력, 종합적	미약, 단편적
재원 마련	간소	복잡
테러대응	통합 대응, 지휘통제 용이	대응조직 부재

3. 연구의 분석 틀

앞서 논의된 이론적 검토에서 알 수 있듯이 테러대응시스템의 구조적 속성과 전략적 효과를 고려하여 이의 기능적 제 접근론을 개방 시스템과 통합 시스템의 형태로 상정한 바 있다. 이는 개방·통합형 테러대응시스템 모형에 입각하여 법제적 측면과 조직적 측면 그리고 민간적 측면에서 검토를 통해 가능할 것이다.

테러대응에 있어서 테러대응시스템의 운영적 구조, 테러대응의 시스템적 제 접근론을 종합적으로 연결하여 이를 테러대응 관리의 실제에 접목시키는 것이 필요하다. 개방·통합형 테러대응시스템 구축을 위한 하위 시스템, 즉 테러대응시스템의 운영적 구조를 위한 법제적 측면과 조직적 측면 그리고 민간적 측면을 새롭게 구상, 설계하는 것은 개방·통합형 테러대응시스템의 기능적 지향을 구조적으로 정립하는데 구체화 될 것이다.

이를 위해 본 연구에서는 <그림 1>에서 제시하는 바와 같이 테러대응시스템의 운영적 구조와 테러대응의 시스템적 제 접근론, 즉 개방 시스템과 통합 시스템을 연계하여 개방·통합형 테러대응시스템의 하위 시스템에 초점을 맞추어 논의를 전개시키려고 한다.



〈그림 1〉 분석의 틀

Ⅲ. 개방·통합 시스템 차원의 각국 테러대응시스템 현황 분석

미국과 영국의 테러대응시스템은 그 특유의 정치, 사회, 경제적 여건 하에서 테러라는 정책 대상의 여러 특성에 각국 사회가 대응해 온 오랜 과정의 산물이다. 현재 미국과 영국의 테러대응시스템이 유효하게 될 수 있었던 배경은 테러의 환경적 특성과 연계된 구조적 특징, 즉 개방적·통합적·유기적·협력적 구조의 당위성이 각국의 사회, 문화, 제도적 바탕 위에서 구현된 것이라고 할 수 있다.

테러대응을 위한 개방 시스템과 통합 시스템적 차원에서 미국과 영국 그리고 우리나라의 테러대응시스템을 법적·조직적·민간적 측면으로 구분하여 비교·분석

하면 다음과 같다.

1. 법제적 측면4)

미국은 테러 관련 법령에 있어 기존의 테러방지법을 개정한 「테러리즘의 차단과 방지에 필요한 적절한 수단의 제공에 의한 미국의 통합 및 강화법(Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act; USA PATRIOT ACT)」인 이른바 「반테러법」을 제정하여 테러의 예방과 대응을 효율적·체계적으로 대처하고 있다. 9·11 테러 이후 2004년 「정보개혁 및 테러예방법(Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act)」, 2005년 「애국법 보완 및 한시법 조항 재 승인에 관한 법률(USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act)」 등 다양한 테러대응 법률들이 마련되어져 왔는데, 이 중에서도 가장 직접적으로 테러대응 역량을 강화시키며 이러한 법률들의 근간이 되고 있는 것은 「반테러법」이라고 할 수 있다.

「반테러법」을 통한 테러대응시스템의 주요 변화는 미국 정부가 9·11 테러 이전까지의 테러대응시스템이 국제테러에 심화되어 있었다면, 9·11 테러 이후 국내테러의 심각성도 자각하게 되었으며 테러의 사후처리보다 사전예방에 주력하게 되었다는 것이다(이삼기, 2013: 47).

영국은 9·11 테러 이전에도 테러방지를 위한 다양한 법적·제도적 장치들을 구축하여 왔으며, 9·11 테러 이후 테러의 사전예방에 더욱 힘을 기울여야 한다는 인식 하에 2001년 11월 19일 「반테러리즘, 범죄와 안보에 관한 법률(Anti-Terrorism, Crime and Security Act)」인 이른바 「대테러법」을 제정하여 9·11 테러 이후에 보다 전면적으로 확대되어 왔다. 이후에도 테러대응 활동 관련 법규를 보완한 2005년 「테러방지법(Prevention of Terrorism Act)」, 2006년 「테러법(Terrorism Act) 수정안」 등 법률들이 제·개정되었는데, 이러한 테러대응 관련 법률은 「대테러법」을 근간으로 하여 9·11 테러 이전의 법률들을 통합, 보완한 법률이라고 할 수 있다.

한편 우리나라는 테러방지와 관련하여 단일화된 법률은 아직까지 마련되어 있지

4) 법제적 측면에 관한 현황은 이종영, “국가 대테러시스템 확충을 위한 법·제도 개선방향”, 2010, pp.3-44; 이삼기, “포괄적 안보시대의 뉴테러리즘에 대비한 한국의 대응전략”, 2013; 양승돈·안영규, “테러방지법안에 대한 입법적 제언”, 2011, pp.83-106을 토대로 분석하였음.

않으며, 테러방지와 관련한 직접적인 법규는 1982년에 제정된 대통령훈령 「국가대테러활동지침」을 통해 국내외 테러 위협에 대비한 국가 테러대응 업무 수행을 마련하고 있다.

2. 조직적 측면⁵⁾

미국은 테러의 공격으로부터 피해의 최소화 및 복구지원에 역량을 집중시키도록 정부 관계기관 및 사설기관들의 노력을 통합·조정하기 위하여 DHS를 설립하였다. DHS는 기존의 국토안보국(Office of Homeland Security: OHS)을 확대한 장관급 부서의 조직으로, DHS의 1차적 임무는 미국을 겨냥한 국내외의 테러공격을 예방하고 국민을 보호하는 것이다. 이러한 임무를 수행하기 위하여 22개 행정부처와 유관기관에 분산되어 있던 본토방어 및 테러대응 업무 관련 조직 등을 흡수·통합하여 창설하였다. 이후 중앙정보국(Central Intelligence Agency: CIA), 연방수사국(Federal Bureau of Investigation: FBI), 국가정보국(Director of National Intelligence: DNI), 국가안보국(National Security Agency: NSA) 등 22개 정보기관을 총괄 지휘, 감독하는 DNI를 신설하고 CIA의 대테러센터(Counterterrorist Center: CTC)와 FBI의 대테러국(Counter-Terrorism Division)을 통합하여 테러와 관련된 정보들을 통합·분석한 후, 종합적인 위협상황도를 제공하는 역할을 위하여 DNI 소속하에 국가대테러센터(National Counter Terrorism Center: NCTC)를 신설하였다.

영국은 2003년 6월 비밀정보부장의 책임 하에 국내외에서 발생하는 모든 국제적 테러 위협의 정보를 수집·분석·평가하기 위하여 비밀정보부(Secret Intelligence Service: SIS, MI6), 보안정보부(Security Service: SS, MI5), 정보통신본부(Government Communications Headquarters: GCHQ) 등 정보기관, 국방부(the Ministry of Defense: MOD), 외무부, 내무부 그리고 경찰 등 기타 관련 부처의 대표들로 구성된 JTAC를 설립하여, 공유된 정보를 기반으로 모든 관계기관들이 유기적으로 참여하고 의견을 통일할 수 있도록 하는 것이 설립 목적이다.

5) 조직적 측면에 관한 현황은 제성호, “9·11 테러 이후 미국의 대테러 대응체계 변화”, 2005, pp.3-51; 이삼기, “포괄적 안보시대의 뉴테러리즘에 대비한 한국의 대응전략”, 2013; 윤해성, “대테러 활동에 관한 수사시스템 정비방안”, 2011, pp.23-309; 이주락, “영국과의 비교고찰을 통한 테러대응체계 개선방안”, 2013, pp.201-228; 이계수·오동석·오병두, “테러대응 법령과 기구에 대한 비교 연구”, 2006, pp.455-599; 대통령훈령 제309호 「국가대테러활동지침」을 토대로 분석하였음.

한편 우리나라는 테러방지 및 사후처리는 특별한 기구를 두지 않고 테러대응 관계 기관이 자신의 영역 내에서 테러대응 임무를 수행하고 있다. 현행 「국가대테러활동지침」상 테러 관련 업무분장에서 각각의 유형에 따른 대책본부를 구성하고 있는 우리나라의 테러대응은 분산 시스템을 취하고 있다. 테러발생 시 각각의 부처에 분산되어 있는 테러대응 정책을 수행 및 대비와 예방조치 하는 활동에는 제한되고 있는 실정이다. 이러한 시스템은 다양한 정보 수집을 가능하게 하지만 정보의 통일적 관리가 되지 않기 때문에 유사시 문제가 될 수 있다.

3. 민간적 측면⁶⁾

미국의 DHS는 수집 및 획득, 분석된 정보를 통합하고 이를 하위 정부기관, 민간부문, 자국민들에게 배포하는 역할을 담당하기 위하여 ‘융합본부(fusion center)⁷⁾’라는 것을 운영하고 있는데, 이 기관의 가장 큰 특징은 정부기관 뿐만 아니라 협정을 체결한 민간파트너로부터도 각종 정보를 공급받아 CIA·FBI·법무부·군 간에 자유자재로 테러리즘 관련 정보가 공유될 수 있도록 fusion center가 구심점 역할을 하고 있다는 것이다. 또한 2002년 뉴욕경찰(The New York City Police Department: NYPD) 내에 대테러국(Bureau)을 신설하여 다방면적인 임무를 맡고 있는데, 민간 부문과 관련하여 ‘훈련과’는 민간 부문에 대한 대테러훈련을 설계·시행하고, ‘NYPD SHIELD’팀은 공공-민간 안보 협력을 담당, 민간 부문에 훈련 및 정보를 제공하고 민간 부문에서 발생하는 안보 관련 문제를 담당하고 있다.

영국은 2005년 7월 런던 지하철 폭탄테러 발생 당시 모든 면에서 모범적인 모습을 보였다는 평가를 받았다. 위기대응 기관들이 참여하는 위기극복 포럼(Regional Resilience Forum: RRF)에서 민·관 합동 조직으로 전략적 위기관리계획을 수립하고, 이를 실천할 수 있는 전략적 조정그룹(Strategic Coordinating Group: SCG)이 사고 대응 관련 지역 내의 민간 지역 위원회를 구성하여 운영하고 있다.

한편 향후 국가적 차원의 테러대응 전략에 있어 민간부문의 역할이 요구되고 있는 시점에서 미국과 영국의 사례를 비추어 볼 때 아직까지 우리나라는 폐쇄적인 시

6) 민간적 측면에 관한 현황은 윤해성, “대 테러 활동에 관한 수사시스템 정비방안”, 2011, pp.23-309; 김선빈·김용기·민승규·고현철, “영국에서 배우는 위기관리”, 2005, pp.1-20을 토대로 분석하였음.

7) ‘융합본부(fusion center)’에 관한 자세한 내용은 윤해성, “대 테러 활동에 관한 수사시스템 정비방안”, 2011, pp.67-68 참조.

스텝을 갖추고 있다고 볼 수 있다.

4. 시사점

이처럼 미국이 9·11 테러 이후 DHS를 신설하여 국토안보 위기관리 분야의 총괄 기구 역할을 수행하도록 하고, 영국이 JTAC를 설립하여 관련 부처의 의견을 통일할 수 있도록 하는 것은 테러대응 관리 통합성의 의미라고 볼 수 있다. 또한 법적 측면에서 잘 완비되어 있다고 평가되며, 테러대응 관계 기관간의 유기적 네트워크가 효율적으로 수행된다고 볼 수 있다.

이러한 맥락에서 접근해 보면 우리나라는 테러대응과 관련한 각 부문에서 폐쇄 시스템과 분산 시스템의 형태를 갖추고 있다고 할 수 있다.

테러대응 관련 법제가 없기 때문에 테러대응 조직은 안전하지 못하며, 그 활동도 미진할 수밖에 없다. 이와 같은 분산된 테러대응시스템은 커다란 참사를 불러올 가능성이 있다.

요컨대 미국의 「반테러법」이나 영국의 「테러법」과 같은 테러 관련 법령의 단일화와 미국과 영국처럼 테러와 관련된 정보들의 통합·분석을 위한 테러대응통합정보센터의 신설 그리고 공공-민간부문 간 테러 관련 정보 수집·공유를 통하여 효과적·효율적인 ‘메커니즘’으로 작용하고 있는 미국의 fusion center와 영국의 민·관이 합동으로 참여하여 위협요인 분석 및 위기관리 계획을 수립하는 RRF, 사고대책본부로 민간 지역 위원회를 구성하는 SCG는 향후 우리나라가 테러 관련 법률을 제정하는데 있어서 상당부분 참조할 여지가 있고, 테러대응시스템 구축을 위한 시사점에 노정을 제공해 주고 있다. 따라서 테러대응 관리는 별개의 것이 아니라는 인식 하에 상호 통합되고 연계될 때 시너지 효과를 거둘 수 있기 때문에 개방적이고 통합적인 시스템을 갖추어 다양한 테러에 대비할 새로운 제도가 요구된다.

지금까지 개방 시스템과 통합 시스템 차원에서 접근하여 법적·조직적·민간적 측면에서 살펴본 미국과 영국 그리고 우리나라의 테러대응시스템을 비교·분석하면 <표 5>와 같다.

〈표 5〉 개방·통합 시스템 차원의 법제·조직·민간부문별
 각국 테러대응시스템 비교·분석

구분	법제	조직	민간
미국	「반테러법」 단일화 → 통합 시스템	DHS, NCTC 조직·기능 통합 → 통합 시스템	공공-민간 협력 → 개방 시스템
영국	「대테러법」 단일화 → 통합 시스템	JTAC 조직·기능 통합 → 통합 시스템	민·관 합동 → 개방 시스템
한국	「국가대테러활동지침」 등 개별 법령 → 분산 시스템	유형별 주관부처 → 분산 시스템	전무(全無) → 폐쇄 시스템

IV. 한국 테러대응통합시스템 구축 방안

1. 법제적 측면

1) 테러방지 법제의 검토

현행 우리나라의 테러대응을 위한 단일화된 법률은 규정되어 있지 않다. 다만 1986년 아시안게임과 1988년 서울 올림픽을 앞두고 북한의 도발적 행위와 국제테러에 대처하기 위하여 1982년 1월 21일 대통령훈령 제47호 「국가대테러활동지침」이 제정되면서 지금까지 5차례의 일부개정을 통하여 국내외 테러위협에 대비한 국가 테러대응 업무 수행을 마련하고 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 테러방지 법제정과 관련하여 인권침해 소지, 특정 기관에 대한 역할 확대 등 여러 가지 논란의 이유로 국회의 임기가 만료될 때마다 폐기되고 있는 상황에서 기존의 유사 법률로도 대처할 수 있다는 입장과 새로운 법제를 제정해야 한다는 입장으로 대변되고 있다.

현재 우리나라는 포괄적 안보개념을 수용하면서 국가위기의 유형에 대하여 대통령훈령 312호 「국가위기관리기본지침」에는 위기의 유형을 크게 전통적 안보 분야, 재난 분야, 국가핵심기반보호 분야의 3가지로 구분하고, 세부적으로는 38개 유형으로 나누고 있다.

첫째, 전통적 안보 분야는 국가간의 군사행동이나 비국가적 단체나 개인의 테러행위로부터 오는 위기로, 통일·외교·군사 등 제 분야에서의 북한 관련 위기, 중국이나

일본 등 외부 관련 위기, 공공의 안녕질서와 관련되는 내부 관련 위기이다(이임걸, 2013: 11). 전통적 안보 분야를 총괄하는 단일화된 기본법은 존재하지 않지만 이에 상응하는 법령으로는 「통합방위법」, 「국가대테러활동지침」, 「국가안전보장회의법」 등이 있다.

둘째, 재난 분야는 자연재난과 사회재난을 통합한 유형으로, 14개 세부 분야가 있다. 풍수해(태풍, 호우, 대설, 해일), 지진, 산불 등 자연현상에 의해 발생하는 자연재해와 고속철도 대형사고, 다중밀집시설 대형사고, 대규모 환경오염, 화학유해물질 유출사고, 댐붕괴, 지하철 대형 화재사고, 공동구 재난, 감염병, 가축질병, 대형 화산폭발 등 안전 요인이나 인위적인 요인에 의해 발생하는 사회재난이다(이임걸, 2013: 13-14). 재난 분야는 「재난 및 안전관리 기본법」을 중심으로 다수의 개별법들이 연계되어 법체계를 구축하고 있다.

셋째, 국가핵심기반보호 분야는 국가 경제와 국민 생활, 정부 기능 유지에 중대한 영향을 미칠 수 있는 인적·물적·기능 체계 등이 마비되는 상황으로, 전력, 원유·가스 수급, 원전안전, 금융전산, 육상화물운송, 보건의료, 정보통신, 식용수, GPS 전파 혼신, 우주전파재난 등 10가지 유형으로 나누고 있다(이임걸, 2013: 15). 국가핵심기반보호 분야를 총괄하는 기본법은 별도로 제정하지 않았기 때문에 국민보호 영역을 위한 「재난 및 안전관리 기본법」에 의해 규율되고 있는 실정이다.

테러와 밀접하게 관련한 위기를 살펴보면 전통적 안보 분야 중 북한 관련 위기와 내부 관련 위기가 있을 수 있고, 재난 분야 중 사회재난이 있을 수 있다. 그리고 국가핵심기반보호 분야 중 전력, 원유·가스 수급, 원전안전, 금융전산, 식용수 등을 들 수 있다. 즉 테러는 모든 분야에서 발생할 수 있기 때문에 위와 같은 유사한 법률들로 예방·대비 및 대응·복구의 대처가 불가하다. 예를 들면 「통합방위법」의 경우에는 ‘적의 침투·도발이나 그 위협에 대응하기 위하여 각종 국가방위요소를 통합하고 지휘체계를 일원화하여 국가를 방위하는 것’이라고 정의하고 있기에 전통적 안보 위기라고 할 수 있는 북한의 지속적인 대립 구도와 소규모 침투 등 국지 도발에 대한 방안으로 제정된 법률이라고 할 수 있다. 따라서 테러에 대한 대응보다는 북한과의 국지전을 위한 법률이기 때문에 테러집단에 의한 새로운 대량살상무기를 이용한 무차별적 공격에 대한 대응책으로는 역부족이다. 「재난 및 안전관리 기본법」의 경우에는 재난의 정의에 있어서 ‘국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로 자연재난과 사회재난의 것’을 말하는데, 자연재난은 차치하더라도 사회

재난을 일으킬 수 있는 주체, 즉 테러조직 또는 테러리스트라는 행위자인 주관적 요건이 명시되어 있지 않다. 또한 테러리스트의 처벌에 있어서는 통상적으로 일반 범죄에 해당하는 「형법」으로 규정하고 있다. 그러나 테러범죄를 「형법」으로 처벌할 경우 다소 혼선이 있을 수 있다. 그러한 이유는 테러리스트를 처벌하기에 앞서 테러의 개념 정의가 선행되어야 하고, 테러행위와 테러단체를 구체적이고 명확하게 규정해야 하며, 이를 바탕으로 테러범죄를 가중처벌 해야 하기 때문이다. 이러한 문제로 인하여 현재 우리나라에서는 테러 관련 사건들이 발생할 경우 각각 근거 규정을 따로 적용해야 한다.

이와 같이 테러는 영역 구분의 기준이 모호하기 때문에 복합적인 테러발생시 근거하는 법체계가 매우 복잡하다. 또한 상위 개념에 해당하는 국가위기라고 할 수 있는 테러를 하위규범인 대통령훈령으로 규정하고 있는 것은 법령 체계의 원칙에 모순된다고 할 수 있다. 따라서 테러 관련 법제가 기본법의 위상을 갖기 위해서는 상급에서 언급한 유사 법률들을 아우를 수 있고 차별화된 통합적인 법제적 시스템을 갖추어야 할 것이다.

이를 위해서는 테러방지를 위한 현행 「국가대테러활동지침」의 상위법 제정⁸⁾ 또는 새로운 테러방지 관련 법률을 제정하여 국내외 특정세력에 의한 테러발생시 규율의 공백을 최소화하고 기본법으로서 기능이 작동되도록 법률화할 필요성이 있을 것이다.

2. 조직적 측면

1) 컨트롤 타워의 구축

테러의 위험성은 뉴테러리즘의 특성에서도 파악할 수 있는 바와 같이, 목적과 대상의 경향성을 고정적으로 파악하기 어려운 면이 있어 정확한 예측이 곤란하다.

우리나라 테러대응시스템은 조직상의 문제로 인하여 유기적이고 책임성 있는 테러대응 활동을 기대하기 어렵다는 가정을 지어볼 때, 테러대응시스템의 문제점은 테

8) 테러방지를 위한 현행 「국가대테러활동지침」 상위법 제정의 구체화를 위해서는 첫째, 테러의 정의와 범위의 명확성, 둘째, 테러혐의자에 대한 감시 및 수사권, 셋째, 출입국 통제, 넷째, 테러자금의 차단, 다섯째, 테러리스트의 처벌, 여섯째, 환경테러, 일곱째, 피해보전장치 마련 등을 고려한 구체적인 규정이 포함되어야 할 것이다(자세한 내용은 권정훈, 2008: 148-153을 참조).

러 대응 단계별 관리가 산만하고, 테러에 대한 인지능력이 미약하여 정보전달 체계가 유기적으로 이루어지지 않으며, 관계기관별 테러 대응 업무의 근거 법제의 분산으로 인한 지휘체통의 혼란과 책임소재가 불명확하여 대응과정에 있어서 혼선이 발생하기 때문에 관계기관간의 책임 전가 우려로 결국 대응조직이 부재한 분산 시스템의 형태를 갖추고 있다고 판단할 수 있다. 이에 따라 테러에 효율적이고 능동적으로 대응할 수 있는 기구의 구성은 모든 단계를 통합적으로 중재할 수 있는 통합 시스템으로서 '컨트롤 타워'의 구축이 필요하다고 볼 수 있다.

그렇다면 컨트롤 타워는 어디에 둘 것인가의 문제이다. 즉 테러 대응 작용의 기획과 조정은 어디에서 관리할 것인가 하는 점이다.

여기에는 다음과 같은 2가지 정도의 방안으로 고려될 수 있을 것이다.

첫째, 여러 부서의 테러 대응 관계 기관이 함께 참여하는 회의체 형식의 기관을 새롭게 신설하는 방안과 둘째, 기능의 유사성을 근거로 기존의 행정기관을 활용하여 기관 내에 설치하는 방안이 있다. 우선 회의체 형식의 행정기관을 신설하는 경우 이 기관은 위원회 형식을 취하더라도 의결기관이 아니라 행정기관의 위원회가 된다. 기획 및 조정의 업무도 처분권을 가지는 집행업무이기 때문이다. 이 방법을 취하는 경우에는 수사기관과 정보기관 및 기타 관계기관간의 정보 공유를 위한 정기적인 회의체 기구를 구성하고 이곳에서 정보를 공유·분석·통합하여 테러에 대비하는 시스템을 구축하게 된다. 그런데 이 방식을 취하는 경우 문제는 시스템의 현실적 적응성이다. 즉 현실 상황을 고려해 볼 때 위원회 형식의 테러 대응 조직센터가 실효성 있게 기능할 수 있을지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 또한 부처 이기주의가 강한 행정체계에서는 이러한 회의체 형식의 기관이 테러 대응 조직으로서 컨트롤 타워의 역할에 대한 효과를 기대하기가 어렵다. 특히 뉴테러리즘의 경향이 즉각적이어서 신속한 대응이 필요하다는 점을 고려해 볼 때 더욱 그러하다. 따라서 본연의 임무를 수행할 수 있는 기관으로서 그에 따라 책임소재가 명확한 기관이 필요하다고 볼 수 있다.

이러한 가정 하에 위 2가지 중 적절한 방안은 기존의 행정기관을 활용하여 기관 내에 설치하는 것이다. 기존의 행정기관을 활용하여 기관 내에 설치하게 될 경우 신속한 테러 대응을 위해서는 강력한 리더십과 통제력이 요구되므로 현재 국무총리 산하에서 위원회 중심의 비상설 협의체로 구성되어 있는 테러 대응 관계 기관을 상설 기구로서 재편하여 대통령 직속 기구로 편제해야 할 것이다.

상기에서 지적한 바와 같이 현행 테러대응시스템의 가장 큰 문제점은 테러대응 활동에 대한 모든 단계를 기획·조정을 통해 중재할 수 있는 통합적 기구가 없다는 점이다.

현재 국가 테러대응 업무 체계에 관하여 기획·조정을 하는 담당기관은 외교·안보·통일·국방 분야에 관하여 중추적 역할을 담당하고 국가 위기관리 업무를 총괄하고 있는 국가안보실과 국가정보원이다. 그런데 국가정보원의 테러정보통합센터는 이미 국내외 테러 관련 정보수집·분석·작성 및 배포 등 통합관리, 24시간 상황실 운영, 테러위협 징후 탐지, 테러 관련 위기 평가 및 정보발령 등의 임무만을 수행하고 있다.

테러대응 관련 실행은 각 부서별로 담당하되 테러징후, 예측 정보의 수집과 판단, 정보 분석·전파, 협상, 인질구출, 사후수습 등 예방·대비 및 대응 그리고 복구활동의 단계적인 프로세스별로 기획·조정할 수 있는 통합적인 ‘컨트롤 타워’로서 그 역할을 수행해야하기 때문에 대통령 직속기구로 두는 방안이 될 수 있다.

2013년 4월 18일에 이루어진 국회운영위원회 업무보고에 따르면 국가안보실은 위기관리센터를 중심으로 한 24시간 대북(對北) 감시태세 확립과 위기 발생시 신속한 대응을 위한 청와대 및 관련 부처 간 통합 대응체제 구축, 주요 외교·안보 관련 회의체를 통한 상황 평가 및 정부 대응 방향 검토를 통해 북한의 도발에 대한 위기대응, 외교·군사적 대응, 남북관계 차원 대응, 대(對)국민 설명 등의 대응체제를 수립·관리해나가고 있다. 또한 사이버 분야 대응뿐만 아니라 안보·재난·국가핵심기반 분야 위기 징후 등 전통적 의미의 국가 위기관리와 관련해서도 국가안보실에서 24시간 모니터링 체계를 갖추고 있고, 안보위기 요인을 사전에 발굴, 선제적으로 대처할 수 있도록 안보 관련 유관부처와 함께 위기 징후 목록을 작성·관리하기 위하여 현재 19개 기관의 67개 유형, 364개 목록에 대해 관리·운영하고 있다(new1. 2013. 4. 18). 따라서 국가안보실은 북한의 각종 도발 시나리오를 비롯해 자연재해 등 대규모 재난과 수도·가스·전기 등 사회간접자본(SOC)과 다중이용시설에서의 대형사고 등에 관한 사항, 즉 예방·대비·대응·복구를 포괄하는 범정부 차원의 국가 위기관리 업무수행체계를 구축하고 있기 때문에 테러리즘에 대해 집중, 관리할 수 있는 통합적 컨트롤 타워로서 그 역할을 수행하기에 가장 이상적인 모델이라고 할 수 있다. 다만 컨트롤 타워는 정책 결정을 위한 집행권한을 갖는 통합기구가 아니라 테러대응 관리를 위해 기획·조정을 통한 중재적 역할을 기능해야 할 것이다.

성공적인 조직개편을 위해서는 통합적인 접근이 필요하다. 조직개편 계획은 구체적이며 식별 가능한 목표 달성이 선결과제이고 정책 결정자나 기관의 기획자들은 목표달성을 위한 적절한 수단을 선택해야 한다. 이러한 조직개편이 성공적이 되기 위해서는 집행이 실효적이어야 하며 집행이 실효적이 되기 위해서는 적절한 감시·감독이 필요하다. 특정한 위기가 발생할 때마다 해당 기구의 확대 개편을 논의하고 관련법을 재정하거나 개정해야 하는 등의 소모적 행적을 지양해야겠지만 오늘날 테러의 잔혹성, 위험성, 결과의 중대성에 비추어 볼 때 불가피하다고 할 수 있다.

2) 테러대응 운용단계별 조직기능의 역할

테러대응 계획 수립을 통한 각각의 기본요소들이 기능적으로 지향하기 위해서는 다음 <표 6>과 같은 방안들이 강구되어야 할 것이다.

예방단계에서는 정보 수집 업무를 위하여 국가정보원·대통령경호실·국군기무사령부·검찰청·경찰청·해양경찰청·관세청·법무부 출입국관리본부, 민간경비 보안업체 등이 정보를 수집하는 역할을 기능하도록 한다.

준비단계에서는 테러와 관련한 계획, 준비, 교육, 훈련의 업무를 위하여 테러자금 차단은 금융위원회 금융정보분석원이, 방사능 테러는 원자력안전위원회 방재환경과가, 국외테러 및 테러리즘 관련 외교 정책 수립·시행은 외교부 국제안보과가, 외국인 불법체류자 동향 파악은 법무부 출입국외국인정책본부가, 군사시설테러는 국방부가, 국내 일반테러와 중요인물 및 다중이용시설 그리고 인명구조·구급활동은 경찰청·소방방재청을 포함한 안전행정부가, 해양테러는 해양경찰청을 포함한 해양수산부가, 기간산업시설테러는 산업통산자원부가, 생물테러는 보건복지부가, 화학테러는 환경부가, 항공기테러는 국토교통부가, 테러관련 물품 반입 금지는 관세청 조사감시국이, 경호대책 수립·시행은 대통령경호실이, 대국민 교육·홍보 활동을 위해서는 국정홍보처가 담당하도록 한다.

대응단계에서는 준비단계의 교육과 훈련을 토대로 폭발물, 생화학테러가 발생했을 경우 경찰청 경찰특공대와 국방부 화생방방호사령부가, 항공테러가 발생했을 경우 경찰청 경찰특공대와 707대테러부대가, 해상테러가 발생했을 경우 해상특공부대가, 인질테러가 발생했을 경우 경찰청 인질협상팀이 대응하도록 한다.

수습 및 복구단계에서는 테러발생 원인 및 문제점을 조사하고, 유사테러의 재발방지책을 마련하며, 복구지원 계획·수립의 업무를 위하여 테러사건의 수사·총괄 기능

은 대검찰청公安部 기획조정관에서 담당하고, 합동조사를 위해서 국가정보원, 대검찰청, 경찰청, 국군기무사령부, 통신, 전력, 가스 등 관계기관이 합동으로 운영한다.

〈표 6〉 테러대응 운용단계별 조직기능 역할 분담

단계별	업무	테러대응 업무 분담 및 역할 기능														
예방	정보 수집	국가정보원·대통령경호실·국군기무사령부·검찰청·경찰청·해양경찰청·관세청·법무부 출입국관리본부·민간경비 보안업체														
준비	계획, 준비, 교육, 훈련	조직	금융위원회	원자력안전위원회	외교부	법무부	국방부	안전행정부	해양수산부	산업통상자원부	보건복지부	환경부	국토교통부	관세청	대통령경호실	국정홍보처
		기능	테러자금차단	방사능테러	국외테러	외국인불법체류자향과악	군사시설테러	국내일반테러	해양수산부	기간산업시설테러	생물테러	화학테러	항공기테러	테러관련품반입지	경호대책수립·시행	테러관련대민교육·홍보활동
대응	총괄적 지휘 및 통제	조직	경찰청 경찰특공대·국방부 국군화생방방호사령부			경찰청 경찰특공대·707대테러부대			해양경찰 특공대			경찰청 인질협상팀				
		기능	폭발물, 생화학테러			항공테러			해상테러			인질테러				
수습 및 복구	·테러발생 원인 및 문제점 조사 ·테러 재발 방지책 마련 ·복구지원 계획·수립 ·복구우선 순위 결정 ·복구장비 및 예산 확보 ·피해자 보상 및 배상 마련	조직	대검찰청公安部 기획조정관				관계기관합동운영(국가정보원·대검찰청·경찰청·국군기무사령부, 통신, 전력, 가스 등)				소방, 의료, 통신, 가스, 전력, 도로, 공항, 홍보, 민간경비, 시민단체 등					
		기능	테러사건 수사·총괄				합동조사				지원					

3. 민간적 측면

1) 민간경비와의 협력 모색

테러리즘과 관련하여 미국과 영국에서는 민간부문의 역할에 대한 기대가 높은 반면, 국내에서는 아직까지 테러로 인한 사회적 피해가 심각하게 발생하지 않고 있기 때문에 민간부문에 대한 의존도가 상대적으로 낮고 있다. 그러나 테러리즘의 위협이 국가 간의 경계를 넘어서고 있기 때문에 국내에서도 관심을 기울여야 할 시점이다.

테러리즘의 예방적 차원에서 민간부문과의 협력을 위한 여러 가지 대안 중 민간 경비를 활용한 관계 기관과 민간경비간의 정보를 공유하는 것이 바람직할 것이다. 즉 민간경비에서 각종 활동을 통해 얻게 된 정·첩보를 즉시 관계 기관에 제공하는 역할을 수행하면 관계 기관은 이에 대한 테러 정·첩보의 수집·분석, 테러 발생 징후의 조기에측 및 경보발령 등의 가장 중요한 역할이 될 것이다.

민간경비와의 협력을 위해서는 우선 법적 근거를 마련하고 테러대응 활동을 수행하기 위하여 테러대응 관계 기관의 관리 및 감독 하에 민간경비와의 파트너십을 통한 개방적 의식전환이 요구된다. 둘째, 테러의 예방·수습 및 복구 차원에서 그 임무를 적합하게 수행해 낼 수 있는 시설경비업체, 특수경비업체를 선정하기 위하여 경비업자 및 종사자들의 신원 확인 절차, 실무(군) 경력의 참고 등 면밀한 검토를 통하여 엄격한 선발을 거쳐야 할 것이다. 셋째, 민간경비원을 활용하고 질적인 전문성을 추구하기 위하여 관계 기관에서는 선정된 업체를 대상으로 경찰, 군 등 테러대응 교육기관에서 정기적으로 실무교육을 이수하게 해야 할 것이다.

V. 결 론

본 연구는 우리나라의 테러대응시스템 현황과 실태 분석을 통해 문제점을 분석·논의함으로써 테러대응시스템이 개방과 통합 시스템을 동시에 갖추어질 수 있는 체계적인 구축 방안을 제안하는데 그 목적이 있다. 특히 우리나라의 테러대응시스템을 분석하고 새로운 테러대응의 운영적 구조를 제시하기 위해 법적·조직적·민간적 측면을 준거로 이들 간의 기능적 연계중심의 틀을 모색해 보았다. 이를 위해 이론적 배경에서는 테러대응의 시스템적 제 접근론을 검토하고, 미국과 영국 그리고 우

리나라의 테러대응시스템 현황을 비교·분석하기 위하여 테러대응의 시스템적 제 접근을 위한 개방 시스템과 통합 시스템을 중심으로 법적·조직적·민간적 측면에서 살펴보았다.

개방 시스템과 통합 시스템을 중심으로 한 테러대응시스템을 구축하는데 있어서 법제, 조직, 민간부문의 하위 시스템별로 어떠한 방향의 설계가 이루어져야 하고, 이를 위해 고려되어야 할 사항들은 무엇인가에 대한 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 법적 측면의 방안으로는 테러방지 관련법을 제정해야 할 것이다. 테러 관련 법제의 부재로 인하여 효율적인 테러대응 업무가 이루어지지 않고 있다. 이에 따라 새로운 테러환경에 역동적으로 작용할 수 있는 통합 시스템의 전환으로 테러방지 관련법을 검토해야 할 것이다.

둘째, 조직적 측면의 방안으로는 이러한 테러방지 관련법을 토대로 테러에 효율적이고 능동적으로 대응할 수 있는 컨트롤 타워가 구축되어야 할 것이다. 이에 따라 테러대응의 모든 단계를 통합적으로 중재할 수 있는 통합 시스템의 전환으로 컨트롤 타워를 신설하기 위해서는 대통령 직속기구로 편제하여 범정부 차원의 국가 위기관리 업무 수행체계를 구축하고 있는 국가안보실의 재편이 이상적인 모델이 될 수 있을 것이다. 또한 테러대응 계획 수립을 통한 각각의 기본요소들이 기능적으로 지향하기 위해서는 테러대응 운용단계별 업무에 따른 테러대응 관계 기관의 기능 역할에 대한 방안들이 강구되어야 할 것이다.

셋째, 민간적 측면의 방안으로는 민간경비와의 협력을 모색해야 할 것이다. 민간경비와의 협력을 위해서는 우선 법적 근거를 마련하고 테러대응 활동을 수행하기 위하여 테러대응 관계 기관의 관리 및 감독 하에 민간경비와의 파트너십을 통한 개방적 의식전환이 요구된다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 권정훈 (2008). 한국의 테러대응체제에 관한 연구. 용인대학교 대학원 박사학위논문.
- 김병식 (1997). 조직행동론. 서울: 형설출판사.
- 김선빈·김용기·민승규·고현철 (2005). 영국에서 배우는 위기관리. 삼성경제연구소, 530, 1-20.
- 신철우 (1998). 조직행동론. 서울: 문영사.
- 양승돈·안영규 (2011). 테러방지법안에 대한 입법적 제언. 한국테러학회보, 4(1): 83-106.
- 윤해성 (2011). 대 테러 활동에 관한 수사시스템 정비방안. 한국형사정책연구원 연구총서, 11(4): 23-309.
- 이계수·오동석·오병두 (2006). 테러대응 법령과 기구에 대한 비교 연구. 치안논총, 22: 455-599.
- 이명수 (2003). 국가안전관리시스템의 진단과 처방에 관한 연구: 자율·통합시스템의 모색을 중심으로. 성균관대학교 대학원 박사학위논문.
- 이삼기 (2013). 포괄적 안보시대의 뉴테러리즘에 대비한 한국의 대응전략. 용인대학교 대학원 박사학위논문.
- 이연걸 (2013). 국가위기관리시스템의 개선방안에 관한 연구. 한세대학교 대학원 석사학위논문.
- 이정일 (2006). 국가 통합위기관리체제 구축에 관한 연구: 위기관리 관련 공무원 인식을 중심으로. 광원대학교 대학원 박사학위논문.
- 이종열 (2007, 9, 13). 선진국 국가안전관리 시스템의 변화. [On-line] <http://www.boannews.com>
- 이종영 (2010). 국가 대테러시스템 확충을 위한 법·제도 개선방향. 대테러정책 연구논총, 7, 3-44.
- 이주락 (2013). 영국과의 비교고찰을 통한 테러대응체계 개선 방안. 경찰청 대테러연구, 35: 201-228.
- 이태훈 (2003). 쿤달리니 요가에 대한 시스템 이론적 이해. 동국대학교 대학원 석사학위논문.
- 이한검 (1993). 경영조직론. 서울: 형설출판사.
- 제성호 (2005). 9·11 테러 이후 미국의 대테러 대응체계 변화. 대테러정책 연구논총, 2, 3-51.
- 채경석 (2004). 위기관리정책론. 서울: 대왕사.
- 한상대 (2004). 지방자치단체 재난관리체제에 관한 연구. 아주대학교 대학원 석사학위논문.

2. 국외문헌

Comfort, Louise K. (2002), "Rethinking Security: Organizational Fragility in Extreme Events",
Public Administration Review 62(Special Issue), pp.98-107.

3. 기타

news1 (2013, 4, 18). 배일 속의 靑국가안보실, 어떤 일 하나 봤더니.

【Abstract】

**A Study on Building a Well-organized, Open
and Integrated Counter-terrorism System in
South Korea**

Kwon, Jeong-Hoon

How will South Korea design well-organized, open, and integrated counterterrorism system? Does this system work well in the emergent situation? These are very significant issues. It is likely that this system would give the solution. A legal basis needs to be established to have a well-organized, open, and integrated counterterrorism system.

The core part of a well-organized, open, and integrated counterterrorism system is to minimize and eliminate damage caused by terror through preventiveness, preparation, action, and restoration. For having this system, they need to be divided into two section: an open one and an integration one.

In this study, there will be a discussion on a new and appropriate counterterrorism system fit in South Korea a subordinate system: legal, organized, civil aspects need to be provided on the basis of an well-organized, open, and integrated counterterrorism system and an analysis on the current system of the States, England and the following implications.

**Key words : Counter-Terrorism, System, Open System, Integrated System,
Counter-Terrorism System**