

국가대테러체제의 구축 및 발전방안

박 준 석*

〈요 약〉

탈냉전과 세계화의 추세로 테러리즘, 범죄, 환경재난, 인종갈등, 경제위기, 사이버테러, 질병, 에너지 등의 비안보적인 안보의 문제들이 인류와 국가를 위협하며 변화를 요구하고 있다. 또한 이 시대에 맞춰서 국가의 역할이 점차적으로 확대되면서 최대의 국가론이 부상하였다. 이처럼 현대사회는 복지국가의 실현이라는 목표 구현을 위하여 모든 국가가 ‘작은 정부론’에서 ‘큰 정부론’의 국가관으로 변화하게 된 것이다. 이와 같이 각종 범죄와 치안 유지 및 신종재난과 테러의 위협, 인간안보의 개념 등 외부의 침입뿐만 아니라 포괄적인 국민의 안전과 보호를 위해 안보의 개념을 종합적으로 넓게 해석해야 할 것 같다.

이러한 시대에 맞추어 국내적으로는 천안함, 연평도, 구제역, DDos 테러, 해적 피랍, 광우병, 조류독감 등과 남북관계의 인도적 지원과 남북 정상회담의 추진이 담보상태에 빠져 있다. 그에 따른 국가위기 대응체제와 종합적인 위기관리센터, 컨트롤 타워, 안보조직체계, 일반 국민들과의 협력기반, 법률적, 제도적 체제의 구축이 종합적으로 이루어져야 한다.

그에 따라 한국의 국가안보 및 테러, 위기관리 체계와 선진국인 미국 안보, 위기관리의 체제를 비교하여 앞으로 한국의 발전적인 국가안보 위기관리체제를 재정립하고 새로운 방향모색을 하고자 하는데 본 연구의 의의가 있다고 할 수 있다. 또한 각 정부부처의 다양한 법령과 행정조직이 제각각 분산되어 있어 통합적으로 효율적 기능을 발휘할 수 있는 상위 법 제정, 가칭 테러방지법의 입법 제정이 필요하다고 사료된다.

주제어 : 테러, 안보, 위기관리, 테러방지법, 컨트롤 타워

* 이 논문은 2014년도 용인대학교 학술연구조성비재원으로 수행된 연구임

** 용인대학교 경호학과 교수

목 차

- | |
|--|
| I. 서 론
II. 이론적 배경
III. 미국의 테러대응체계
IV. 한국의 테러대응체계
V. 시사점 및 결론 |
|--|

I. 서 론

역사적으로 오랫동안 대부분의 국가들은 ‘안보(security)’란 외부의 위협에 대처하기 위해 군사적 수단으로 국가를 방위하는 것으로 인식해 왔다(이신화, 2008: 413). 그러나 20세기 후반부터 군사력 중시의 전통적인 안보 개념으로는 더 이상 탈냉전의 시대 상황을 설명하는 데 한계가 있다.

세계 질서의 탈냉전화와 함께 안보·군사영역에서도 급격한 변화가 전개되었는데, 냉전시대 정치·군사 중심의 국제질서가 경제·기술 위주로 변화하였고 이에 따라 안보·군사영역의 비중과 내용도 변화될 수밖에 없었다. 이에 따라 상호안보(mutual security), 공동안보(common security), 그리고 더 나아가 협력적 안보(cooperative security) 정신의 세계적 확산과 그에 바탕을 둔 군비통제의 가치적 진전은 이러한 변화의 대표적 현상으로 인식되었다(강진석, 2005: 46).

탈냉전과 세계화의 추세로 테러리즘, 범죄, 환경재난, 인종갈등, 경제위기, 사이버 테러, 질병, 에너지 등의 비안보적인 안보의 문제들이 인류와 국가를 위협하며 변화를 요구하고 있다(김진항, 2010: 1). 또한 이 시대에 맞춰서 국가의 역할이 점차적으로 확대되면서 최대의 국가론이 부상하였다. 즉 사회민주주의자, 근대자유주의자, 온정적 보수주의자를 포함한 이데올로기의 연합에 의해 지지를 받은 선거 주민들이 사회적 안전에 대해 압력을 가하면서 정부는 빈곤과 사회적 불평등을 줄이며 사회적

복지를 확대하는 것에 비중을 두게 된 것이다(Heywood, A., 2007: 123). 대중재해는 Mitchell W. Waldrop(1992)에 의하면 대중재해(Public Crises)의 예로 자연재해 - 허리케인, 토네이도, 해일, 눈보라, 운석(Meteor) 등으로, 기술재해 - 핵붕괴, 물 오염, 정전, 컴퓨터 바이러스 확산 등으로, 정치문제 - 경기후퇴, 민족말살, 혁명, 폭동 등으로, 인간사회적 갈등 - 전쟁, 범죄, 테러, 대량살상무기 등으로 구분하고 있다. 특히 교통 발달과 혁신 기업도시 건설 등으로 도시의 과밀화가 심화됨에 따라 도시구조물의 대형화·밀집화·고층화로 대형테러의 발생 가능성이 증가하고 있다. 또한 노사분규에 따른 사회적 소요의 발생, 교통·수송·통신 등 사회기반체제의 마비 등 기존의 자연재난이나 인적재난과는 성격이 판이하게 다른 새로운 유형의 신종 테러 관련 재난이 등장하여 우리 사회의 안전을 크게 위협하고 있다(임용민, 2008: 2). 특히 이러한 새로운 성격의 안보위협은 정부, 군, 사법기관, 민간, 학계 등의 긴밀한 협력과 이러한 국가 전 부문의 포괄적이고 통일된 대응을 요구한다(윤민우, 2014).

최근 ISIL에 가담 추정이 된 김군 사건과, 리퍼트 주한 미국대사의 테러사건 등은 우리나라도 이러한 테러의 위협에서 더 이상 안전하지 않다는 점과, 잠재적인 테러 위협이 증가할 것이라는 점을 시사하고 있다. 또한 미국, 영국, 프랑스 등 각지에서 일어나고 있는 ‘자생테러’의 증가와 근본적 원인이 사회적, 정책적 갈등인 것으로 볼 때, 이민자 수의 지속적 증가, ISIL의 선전활동 등은 우리나라에서도 이러한 테러의 위협이 존재하고 있다는 점을 보여주고 있다.

또한 세계적인 추세로 볼 때 9.11 테러 이후 UN안보리에서는 각국에 테러관련 법령 정비를 통해 외국인 테러 전투원의 모집, 국경이동 차단 및 처벌 의무화 결의를 채택하였고, OECD-G20회원국 중 대부분이 테러방지법을 제정, 추진하고 있다는 것은 테러가 국가안보에 심각한 위협으로 다가올 수 있다는 점을 나타내고 있다는 점을 알 수 있다.

대테러체제 구축 정책의 선행연구를 몇 가지 살펴보면 이창용(2007: 268-279)은 위기관리차원에서 테러 방지 정책을 법·제도적 측면, 조직·기구적 측면, 프로그램적 측면의 세 가지로 구분하고 각각의 측면에서 테러 방지 위기관리 시스템 효과성 제고방안을 제시하고 있으며, 이재은(2009: 133)은 대테러 정책의 특징을 크게 지속성, 국제적 협력관계, 포괄성, 통합성, 과학성, 법적 제도화 기반, 연계성으로 설정하면서 대테러 정책의 효과성 확보를 위한 발전 방향으로 아홉 가지를 제시하였다. 즉 대테러 정책의 법적 제도화, 통합적인 국가 대테러 정책을 위한 조직 설립, 국가

위기관리 영역에서의 대테러 정보 수집 및 분석 역할, 복합적 성격의 테러 활동에 대한 대테러 정책, 사회내장형 대테러 위기관리체계 구축, 대테러 전문 인력 양성 체계 구축, 위기관리 학술적 협력 체계의 구축, 국가 대테러 위기관리 분야의 연구·개발 확대, 국제적 대테러 정책의 협력 체계 강화를 통해 대테러 정책의 효과성 확보가 가능하다고 주장하였다.

테러위협에 비해 우리나라는 국가대테러체제의 법률적, 제도적 구축이 필요하다는 점에서, 국가적 대테러체제의 구축은 시급히 도입되어야 할 문제라고 할 수 있다.

따라서 한국의 테러 위기관리 체계와 선진국인 미국 안보, 위기관리의 체제를 비교하여 국가대테러체제의 구축방향을 모색하고자 하는데 본 연구의 의의가 있으며, 또한 각 정부부처의 다양한 법령과 행정조직이 제각각 분산되어 있어 통합적으로 효율적 기능을 발휘할 수 있는 상위법인 가칭 국가위기관리기본법을 제정할 필요가 있다고 사료된다.

II. 이론적 배경

1. 테러의 정의

조영갑(2004: 21)은 테러를 “개인·집단 혹은 정부가 조직적인 폭력의 사용이나 폭력사용에 대한 협박으로 광범위한 공포분위기를 조성하여 특정한 목적을 달성하기 위한 상징적·심리적 폭력행위”라고 정의하고 있다. 또한 이재은(2009: 133)은 테러리즘을 “정치적, 경제적, 사회적, 종교적, 이념적 목적을 달성하기 위하여 폭력적 수단 또는 비폭력적 수단을 활용함으로써 국가 사회의 구성원에게 불안과 공포를 일으키는 행위”라고 정의하고 있다.

각국의 법제도상 테러에 대한 정의는 다음과 같다(국가정보원, 2006: 11).

1) 미국: PATRIOT Act of 2001 및 개정법률

· “테러”(제802조(18 U.S.C. 2331)): 일반시민을 협박 또는 강요하거나 정부정책에 영향을 끼칠 목적으로 자행하는 연방 또는 주 형법에 규정된 범죄행위로서 사람

의 생명에 위협을 초래할 수 있는 폭력행위로 정의.

- “연방테러범죄”(제808조 및 제112조(18 U.S.C. 2332b)): 협박 또는 강요로서 정부의 조치에 영향 끼치기 위해 계획적으로 항공기, 공항·군사·정부시설, 주요인사 등 대상 공격 및 테러범 지원·은닉 등 열거된 범죄행위와 국제테러조직으로부터 훈련을 받은 경우와 테러지원목적 마약밀매행위를 테러로 규정.

2) 영국: Terrorism Act 2000

"테러"란(제1조) 정치·종교 또는 이념적 목적 달성을 위하여, 정부정책 영향 또는 일반대중을 협박할 목적으로 사람의 생명·신체에 중대한 위협을 가하거나 재산상 피해를 유발한 경우 테러로 정의. 단, 총기류·폭발물을 사용한 경우 정치 등 주관적 요건 없이도 테러로 간주.

3) 캐나다: Anti-Terrorism Act 2001

"테러행위(terrorist activity)란 (제4조(Criminal Code 제83.01조)) 10개 국제협약(테러관련 9개 협약 외 테러자금억제협약 포함)에서 범죄로 규정한 행위와 정치·종교·이념적 목적 달성을 위해 계획적으로 개인 또는 정부에 작위·부작위를 강요하기 위해 생명·신체상 위해 또는 재산상 손해를 가하는 행위

4) 한국: 국가 대테러 활동지침 훈련 제47조¹⁾

- 가. 국가 또는 국제기구를 대표하는 자 등의 살해·납치 등 「외교관 등 국제적 보호인물에 대한 범죄의 방지 및 처벌에 관한 협약」 제2조에 규정된 행위
- 나. 국가 또는 국제기구 등에 대하여 작위·부작위를 강요할 목적의 인질억류·감금 등 「인질억류 방지에 관한 국제협약」 제2조에 규정된 행위
- 다. 국기중요시설 또는 다중이 이용하는 시설·장비의 폭파 등 「폭탄테러행위의 억제를 위한 국제협약」 제2조에 규정된 행위
- 라. 운항 중인 항공기의 납치·점거 등 「항공기의 불법납치 억제를 위한 협약」 제1조에 규정된 행위
- 마. 운항 중인 항공기의 파괴, 운항 중인 항공기의 안전에 위협을 줄 수 있는 항공시설의 파괴 등 「민간항공의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약」

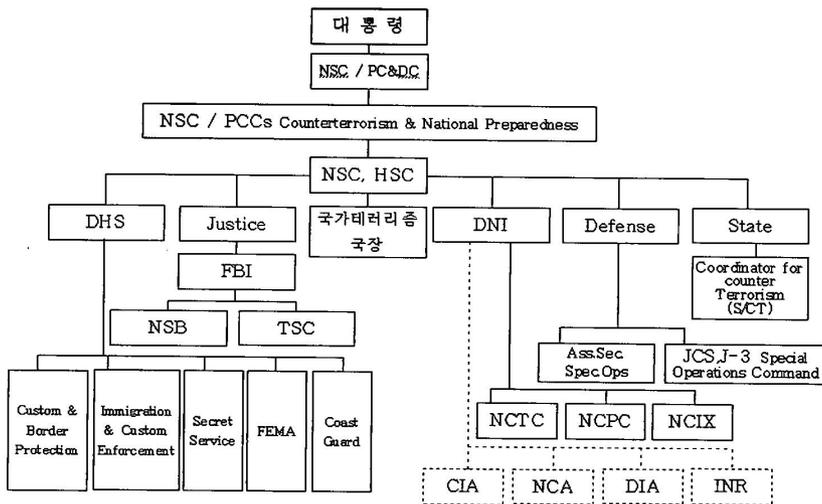
1) 국가정보원, 국가 대테러 활동지침, 대통령 지침훈령 제47조, 2008.8, pp.7-9.

제1조에 규정된 행위

- 바. 국제민간항공에 사용되는 공항 내에서의 인명살상 또는 시설의 파괴 등 「1971년 9월 23일 몬트리올에서 채택된 민간항공의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약을 보충하는 국제민간항공에 사용되는 공항에서의 불법적 폭력 행위의 억제를 위한 의정서」 제2조에 규정된 행위
- 사. 선박억류, 선박의 안전운항에 위해를 줄 수 있는 선박 또는 항해시설의 파괴 등 「항해의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 의정서」 제2조에 규정된 행위
- 아. 해저에 고정된 플랫폼의 파괴 등 「대륙붕상에 소재한 고정플랫폼의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 의정서」 제2조에 규정된 행위
- 자. 핵물질을 이용한 인명살상 또는 「핵물질의 절도 강탈 등 핵물질의 방호에 관한 협약」 제7조에 규정된 행위
- 차. “테러자금”이라 함은 테러를 위하여 또는 테러에 이용된다는 점을 알면서 제공·모금된 것으로서 「테러자금 조달의 억제를 위한 국제협약」 제1조 제1호의 자금을 말한다.
- 카. “대테러활동”이라 함은 테러 관련 정보의 수집, 테러혐의자의 관리, 테러에 이용될 수 있는 위험물질 등 테러수단의 안전관리, 시설 장비의 보호, 국제행사의 안전확보, 테러위협에의 대응 및 무력진압 등 테러예방·대비와 대응에 관한 제반활동을 말한다.

Ⅲ. 미국의 테러대응체계

미국은 9.11 테러사건 이후 국가위기관리체계를 전통적 안보관리체계, 국내적 안보관리체계, 재난관리체계로 구축하여 국가안전보장회의(NSC: National Security Council)는 국외의 전통적 안보위협을, 국토안보부(DHS: Department of Homeland Security)는 테러·마약 등 국내적 안보위협을, 연방비상재난관리청(FEMA: Federal Emergency Management Agency)은 DHS에 소속되어 국내의 자연 및 인위재난에 대한 임무를 수행토록 역할을 분담하고 있다(비상기획위원회, 1990).



〈그림 1〉 미국의 국가통합 안보·테러·위기관리 시스템

출처: 박준석, 국가안보 위기관리 대테러론, 서울: 백산출판사, 2014, p.14.

1. 국가안전보장회의(NSC)

미국의 국가안전보장회의(NSC: National Security Council)는 1947년 ‘국가안보법(National Security Act)’에 근거하여 미국의 국가안보와 관련 대통령의 자문기구로 설치되었다. 미국의 NSC는 외교, 국방, 경제정책을 통합하여 평시, 유사시 국가안보정책을 총괄하는 기구로서 안보관련 핵심 구성원과 방대한 정보를 통해 위기관리에 적

합한 체제를 갖추고 있다. 또한 NSC는 곧 최고 통수권자인 '대통령의 조직'이라 할 만큼 대통령에게 상당한 권한을 부여하는 제도적 장치라 할 수 있다(Kjornerod, 2009)

미국의 '위기대비 책임 부여'에 관한 대통령 시행령 12656호에 의하면 국가 위기 상황에는 자연적 재해, 군사적 공격, 기술적 재난을 포함하여 미국의 국가안전을 심각하게 저해하거나 위협하는 모든 사건들이 포함된다고 규정하고 있다. 이러한 위기 상황에 대처하기 위한 위기관리체계는 국가안보의 총괄정책과 위기관리를 담당하는 NSC를 중심으로 운용되고 있다.

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

정책조정위원회(NSC PCCs: NSC Policy Coordination Committee)는 각 부처 실무자들이 참석하며, 6개 지역별 정책조정위원회(유럽과 유라시아/서반구/동아시아/남아시아/근동 및 북아프리카/아프리카)와 11개 기능별 정책조정위원회(민주, 인권 및 국제 활동/국제개발 및 인도주의적 지원/지구환경/국제 파이낸스/초국가적 경제문제/대테러리즘 및 국가대비/국방전략, 군구조와 기획/군비통제/ 확산, 비확산 및 국토방위/정보와 방첩/기록접근 및 정보안보)가 운영된다. 참모 조직은 NSC 협의조직의 정책조정과 통합기능을 지원하고 대통령을 보좌하는 역할을 수행하는 조직으로 안보보좌관과 2인의 안보부보좌관의 지휘를 받아 대통령 지시사안에 대한 정책검토 및 부처 간 정책의 사전조정 기능을 담당한다. 참모조직의 법률상 대표는 사무처장이나 실질적으로 안보보좌관이 조직을 지휘, 통솔하고, 기능국과 지역국으로 구성되어 있고, 오바마 행정부에서는 국토안보회의의 사무조직 위원들이 총 240명으로 구성되어 있다(Hsu, 2009).

2. 국토안보부(DHS)

9.11 테러에서 나타난 문제점을 해결하기 위해 미 정부는 미국은 즉각적으로 관련 조직의 신설과 보완뿐만 아니라 재발 방지를 위한 조치를 강화하였다. 즉 9.11 테러와 같은 21세기의 복잡·다양한 안보위협에 대응하기 위해서는 통합성과 효율성을 담보할 수 있는 전방위적 기능 발휘가 가능한 국가위기관리체계가 필요하게 되었다. 9.11 테러 이후 미국의 국가안보 관련 최고 의사결정기구로 국가안전보장회의(National Security Council: NSC)와 별도의 국토안보회의(Homeland Security Council: HSC)가 설치되었다(권정훈, 2014: 80).

HSC의 신설은 테러리스트의 위협과 공격으로부터 미국을 수호하고, 잠재적인 테러 공격을 감소시키며, 공격 발생시 피해를 최소화하기 위하여 연방, 주, 지방부처에 대한 총괄적인 조정 강화 필요성이 9.11 테러 이후 절실하게 부각되었기 때문이다. 이같은 HSC의 등장은 국가 테러대응과 관련하여 종전에 NSC가 담당하던 미국 내 테러 위협이나 공격과 관련된 정책운영에 관한 책임이 HSC로 이관된다는 것을 의미한다(제성호, 2005: 21)

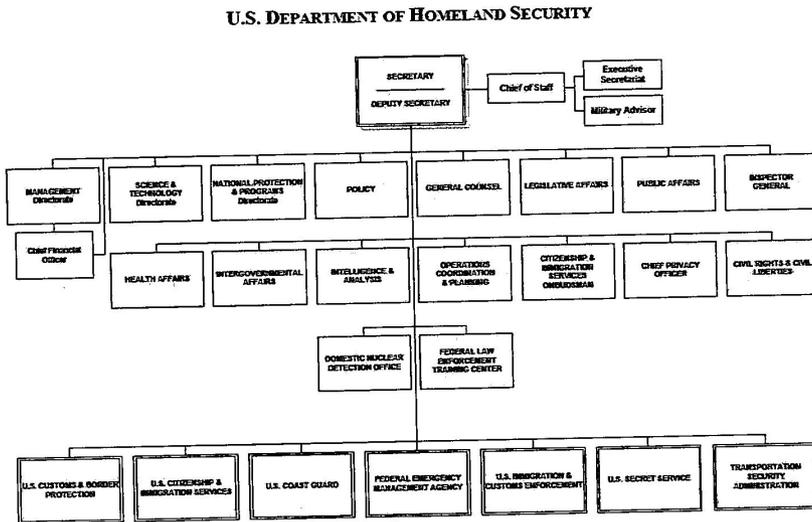
부시 대통령은 2001년 10월 8일 대통령 명령 13228호를 발표하여 국토안보국을 발족시켰다. 이후 2001년 10월 26일 승인된 ‘애국법(USA Patriot Act, 반테러법)’에 의해 테러 및 위기관리에 대응하기 위한 국내 안보강화, 감시절차 강화, 국제 돈세탁 방지 및 법집행기관 권한 강화 등 대책을 마련하였다. 2002년 10월에는 국방부에 ‘북부 사령부(Northern Command)’를 창설하여 본토에 대한 테러 공격 시 민간 지원 등을 전담하게 하였다. 이후 대테러 및 보안, 재해재난, 국경 및 출입국 등 모든 국가 안전 관리 기능과 연관된 연방주지방 정부에 소속된 기존의 87,000개 관할권을 핵심적으로 연결하고 효과적으로 통합하기 위해 2002년 11월 25일에 승인된 국토안보법에 근거하여 2003년 1월 24일 국토안보부를 신설하였다.

국토안보부는 당시 비대화된 조직구조로 인한 관료제적 문제점과 기존 비상관리 핵심조직인 FEMA의 상대적 소외에 대한 문제점이 연방의회에서 제기되었으나, 9.11 테러 이후 위기의식이 심화되어 무마되어 오다가 태풍 허리케인 카트리나²⁾ 발생 시 초기 현장대응과 지역별로 대응하는 재난관리체계의 문제점이 복합적으로 노

2) 2005년 8월 23일 미국 남동부의 멕시코 만 해안을 강타한 허리케인 카트리나는 1928년 이래 미국에서 발생한 가장 치명적 피해를 준 대형 태풍으로, 뉴올리언스 지역은 폰차트레인 호수의 제방이 붕괴되어 80%가 물에 잠기고 사망·실종자 2,541명, 2,200억 달러의 재산피해를 입었다(<http://k.daum.net>, 2014년 2월 8일 검색).

출되어 국토 안보체제와 기능 전반에 대한 직제를 재검토하는 계기가 되어, 2006년 2월에 테러와 주요 재난 그리고 기타 비상사태를 관리하기 위해 국가대응계획(NRP: National Response Plan)³⁾을 개정하여 국토안보부 내에 비상작전본부 성격을 가진 국가작전본부(NOC: National Operations Center)를 설치하여 위기관리기구를 일원화 하고 현장위주의 지원기능을 강화하였다. 또한 비상대응 및 조치국에 연방수사국(FBI: Federal Investigation Agency)의 국내대응팀, 법무부 비상사태지원팀, 보건부의 공공보건 비상대응팀과 함께 한 부서로 편입되어 자연재해, 인적 재난, 민방위 등을 포함한 모든 재난관리에 관하여 연방정부 차원에서 중심적인 역할을 수행하는 주도적인 기관으로 전체적이고 적극적인 재난관리 방식으로 바뀌면서 새로운 재난관리의 이정표가 정립되었다(송윤석 외, 2011).

이에 따라 국토안보부는 22개 행정부처와 유관기관에 분산되어 있던 본토방어 및 대테러업무관련조직과 연방비상관리처(FEMA)등을 흡수, 통합하여 창설되었다.



〈그림 2〉 DHS(국토안보부) 조직도

출처: 박준석, 국가안보 위기관리 대테러론, 서울: 백산출판사, 2014, p.18.

3) 국가대응계획(NRP)은 테러와 재난, 기타 비상사태관리를 위한 통합 국가위기관리계획으로 연방 정부의 자원관리와 관계기관 조정체계를 단일화하고, 연방·주·지방정부와 민간관계자가 함께 협력하기 위한 방침과 세부절차를 규정한 계획이다(안전행정부, <http://www.mopas.go.kr>, 2014년 2월 8일 검색).

국토안보부는 2010년 추가된 이민·세관정책부서(시민권·이민국)와 교통안전 업무부서(수송경비 관리국)를 포함하여 <그림 2>와 같이 7개의 기관으로 분류되어 있으며 첫째, 관세국경 보호국, 둘째, 시민권·이민국, 셋째, 해안경비대, 넷째, 연방위기 관리청, 다섯째, 이민·세관집행국, 여섯째, 비밀경호국, 마지막으로 수송경비 관리국으로 구분하여 운영되고 있다.

국토안보부의 임무는 미국을 보호하기 위한 국가적 노력의 통합을 선도하며 테러리스트의 공격을 예방, 억제하고 위협과 위험으로부터 국가를 보호 및 대응하며, 국경안전의 보장, 합법적인 이민자 및 방문자 환영 및 자유무역 촉진 등이다. 이러한 임무를 수행하기 위한 전략목표로 인지, 예방, 보호, 대응 복구 및 서비스를 설정하고 있다. 국토안보부는 장관 아래 부장관, 차관(7개 국장) 및 기타 18개 참모부서 등 총 20만여 명으로 워싱턴 본부에 1,200명이 근무하며, 예산은 약 400억 달러(약 40조원)이며, 이는 연방부처 중 인원 수로는 국방부, 보건부 다음 세 번째로 큰 조직이다(박준석, 2014: 19).

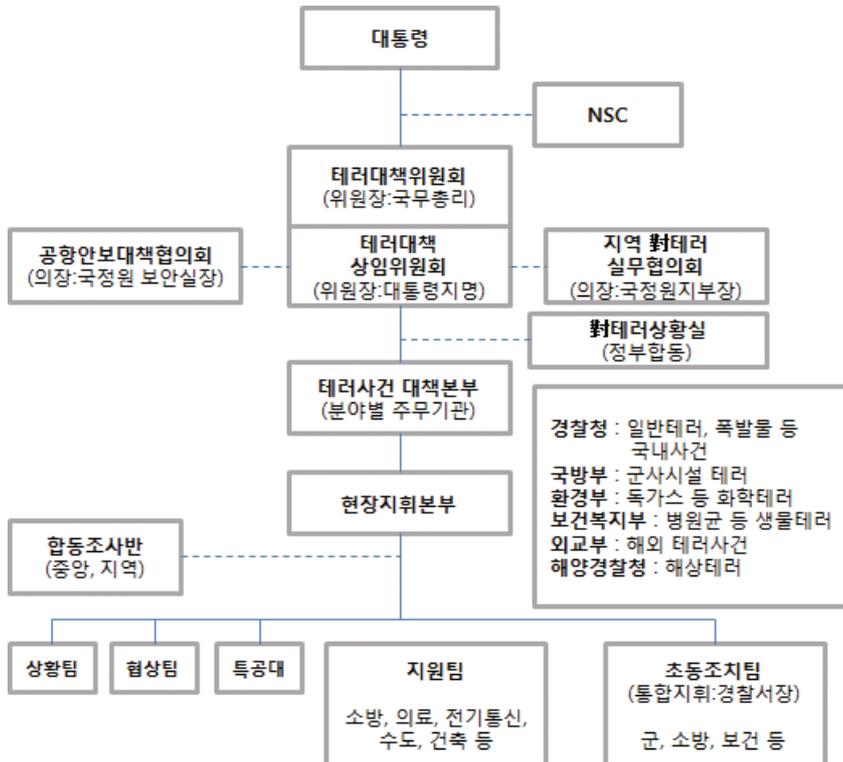
3. 국가대테러센터(NCTC)

미국은 정부 부처간 테러 위협 첩보의 자유로운 공유와 신속 대응을 목표로 2003년 5월 1일부로 CIA의 대테러센터(Counter-Terrorist Center: CTC)와 FBI의 대테러국(Counter-Terrorism Division)의 대테러리즘 센터를 통합하기 위하여 테러위협종합상황실(Terrorist Threat Integration Center: TTIC)을 신설하였다(김태환, 권정훈, 2009:230). 또한 2004년 12월 ‘국가안보정보개혁법(National Security Intelligence Reform Act)’을 제정하며 테러 관련 정보를 통합, 관리하고 테러대응 전략을 분석하기 위하여 국가대테러센터(National Counter Terrorism Center: NCTC)가 신설되어 기존의 TTIC를 흡수·통합하여 설립하였다.

NCTC는 미국의 정보기관, 법집행기관, 군대, DHS등 30개 이상의 기관에서 얻어진 정보를 취합하여 관련 기관 간 정보를 공유하는 역할도 담당한다. 또한 테러 대응 관계 기관의 임무를 통합하여 국가적인 테러대응 전략 기획을 수립하는데 중추적인 역할을 담당하기도 한다(윤해성, 2011: 83).

IV. 한국의 테러대응체계

1. 한국의 대테러 대책기구 및 정책의 문제점



〈그림 3〉 대테러대책기구 종합체계도⁴⁾

출처: 박준석, 국가안보정책론, 서울: 백산출판사, 2015, p.165.

최상의 대테러 대책기구는 대통령 직속인 대테러대책위원회가 있다. 대테러대책위원회는 국무총리를 위원장으로 국정원장 등 10명의 위원으로 구성되며 대책, 협의, 결정의 역할을 한다. 현재 20개 부처가 각기 수행하고 있으나, 행정기관과의 여러 가지 독자성을 갖지 못하는 것이 현실이다. 즉, 기관별 테러대응 및 조직이 존재할

4) 2014년 10월부터 국민안전처가 해양경찰청의 업무와 소방인명구조구급활동 등 방호대책의 시행과 국제경찰기구 등과의 해양 대테러 협력체제를 유지하는 업무를 맡고 있다.

뿐 테러대응을 위한 명확한 권한과 범위, 협조체제가 구축되어 있지 않다는 구조적 문제점을 가지고 있다. 또한 국정원의 테러정보통합센터에서 대테러 업무의 교육, 홍보, 정보발령, 정보수집 등 테러활동의 전반적인 역할을 맡고 있으나, 대테러 대책 기구의 컨트롤과 의사결정에 대한 권한이 없기 때문에 실질적인 업무협조와 통제를 하기 어려운 정책적 문제점 또한 내포하고 있다.

2. 테러방지법 제정의 문제

〈표 1〉 대테러활동 관련 현행 법률

분야	법률
테러 개념	「공중 등 협박목적을 위한 자금조달행위의 금지에 관한 법률」, 「항공법」, 「항공안전 및 보안에 관한 법률」, 「선박 및 해상구조물에 대한 위해행위의 처벌 등에 관한 법률」, 「원자력시설 등의 방호 및 방사능방재대책법」 등
위험물질 (테러이용물질)	「원자력안전법」, 「원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재대책법」, 「유해화학물질 관리법」, 「총포·도검·화약류 등 단속법」, 「고압가스안전관리법」 등
테러자금추적	「범죄수익은닉의 규제 및 처벌에 관한 법률」, 「특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」 등
군 병력 지원	「계엄법」, 「재난 및 안전관리기본법」
테러위험지역 체류금지	「재외국민등록법」
테러정보 수집	「국가정보원법」
대테러활동	「경찰관직무집행법」, 「경찰청과 그 소속기관 직제」
테러위험인물 활동 규제	「출입국관리법」, 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 등
행위 처벌	위 법률들 외, 「형법」, 「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」 등
피해자 보조	「범죄피해자 보호법」

이만중, 경찰의 테러대응체계 법제에 관한 고찰, 한국테러학회보, 7(2), 2014, p.92

우리나라의 테러대응체계 법제는 <표 1>과 같이 관련 법률에 따라 이루어지고 있으나, 실제 테러사건이 발생하거나, 테러사건 발생 직전에 대한 전반적인 통제를 위한 법률은 없는 실정이다.

‘국가대테러활동지침’(82.1 제정, 대통령 훈령)에 의거, 국무총리 주재 「테러대책 회의」 및 국정원장 주재 「테러대책상임위원회」를 운영하고 테러유형별 「테러

사건대책본부」 설치 등 국가 대테러 활동체계를 가동중이지만, 최근 미 대사 테러사건의 범인과 테러단체에 대한 자금조달자 등 위험인물 추적을 위한 통신·금융정보 이용, 해외에서 활동한 외국인 테러조직원의 국내 잠입 시 처벌근거 등이 없기 때문에 국민보호를 위한 대테러 수단·방법이 없는 법적인 공백상태에 있는 실정이다.

제16대-제18대 국회에서 국가정보원 주도의 테러방지법안이 수차례 발의되었으나 국가정보원의 권한 강화와 인권침해 우려 등으로 임기만료 폐기되었으며, 제19대 국회에서는 2014년 11월 국회 정보위원회가 송영근 의원의 ‘국가대테러활동과 피해보전 등에 관한 기본법안을 심의해 법안소위에 회부하였고, 2015년 2월 이병석 의원의 ‘국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법’, 2015년 3월에는 이노근 위원의 ‘테러 예방 및 대응에 관한 법률’을 회부하여 현재 계류중에 있다. 주요 내용으로는 대테러 활동 예방과 대응, 피해보전(테러피해에 대한 보상)과 민간과의 연계를 통한 테러 예방활동 등이 포함되어 있다.

3. 테러대응 문제점에 대한 대응책과 발전방안

첫째, 선진국과 같은 통합적인 대테러센터가 없는 것이다. 미국은 테러위협통합센터(TTIC), 영국은 합동테러분석센터(JTAC), 캐나다는 안전정보부 산하 종합국가보안평가센터(INSAC), 호주는 보안정보부 산하 국가위협평가센터(NTAC)을 각각 설립하여 대테러업무를 집중적으로 수행하고 있는 실정이다(채제병, 2004: 57-61). 그러나 우리나라는 20개의 정부 부처에서 제각기 분야별 임무를 맡고 있다. 국정원의 테러정보통합센터의 권한을 강화하여 다른 나라와 같이 통합된 대테러센터를 설립하여야 할 것이다.

둘째, 미국의 국토안보부와 같은 전문 통합부서가 없는 것이 문제점이다. 그에 따라서 우리나라에서는 대통령 직속기구로 통합된 부서(가칭: 대테러안전부)가 만들어져야 될 것이다.

셋째, 대테러법이 제정되어야 할 것이다. 선진국에서는 미국, 영국, 프랑스, 캐나다, 일본, 호주 등 16개국에서 개별법이 제정되는 등 대테러법 제정은 국제적 추세이며(국가정보원 2013: 3-4), 국제기구·외국 정부와 테러혐의자 추적 등 공조가 활성화되고 있다. 권한과 책임이 분명하지 않다면 테러방지에 대한 신속한 업무를 수행하는 데 많은 제약이 발생되기 때문에 대응시기를 놓칠 가능성이 높다고 할 수 있기

때문에, 신속한 테러예방을 위해 테러방지법을 제정해야 할 것이다.

넷째, 국민들과 상호 신뢰를 회복할 수 있는 대테러업무의 민영화에 따른 전담기구, 협력조직이 필요하다. 국가안보의 목표를 충실히 달성하기 위해서는 안보환경의 변화에 따라 신속성 있게 부응하는 것이 국민들로부터 신뢰와 지지를 받는 길이므로 매우 중요하기 때문이다(박준석, 2008).

다섯째, 대테러분야 전문가 양성이 필요하다. 테러의 유형별(개인, 집단테러), 테러의 사상적(적색, 백색), 내용상(정권, 반정권), 또한 동기에 의한 분류 대상에 따른 분류 등에 의한 체계적 전문가 양성이 필요하다.

V. 시사점 및 결론

첫째, 국가안보와 테러대응은 정치·경제·사회·문화·종교 등의 다변화된 요인과 시대적 변화에 따라 위기관리 매뉴얼은 지속적인 변화와 수정이 필요하다. 즉, 위기관리의 체계적이고 다양한 매뉴얼 개발이 필요하다. 정부 부처와 지방자치단체가 관리하는 실무매뉴얼과 민간단체·시민단체와 협력의 현장매뉴얼을 세분화하고 단계별, 환경적 매트릭스를 만들어 포괄적인 광의적 영역과 협의적 영역을 개선하여 테러대응 매뉴얼을 작성하여야 할 것으로 사료된다.

둘째, 미국과 같은 선진국은 국가안전보장회의(NSC)의 중심이 강력한 체제로 테러 대응 관련 부처의 통합, 조정 및 심의할 수 있도록 현 정부에서도 재정지원과 기구의 확대 및 단계별 위기관리 대응을 할 수 있는 주무부서의 유기적인 협력체제가 되도록 조직정비가 강화되어야 할 것이다. 또한 위기관리를 전담할 수 있는 미국의 국토안보부(DHS)와 같은 전담부서를 청와대에 새로운 부를 만들어 관련된 각 부처가 분야별로 전문성 있고 획일적인 예방과 대비, 대응 복구를 할 수 있는 우리나라의 특수성에 맞게 기존의 정부 부처의 확대 및 새로운 전담부서를 만들어 효율적으로 대응할 필요가 있다고 생각한다.

셋째, 포괄적인 신학문적 안보, 위기 및 테러 대응 분야에서의 학문적 영역이 정립되어야 하며, 정부와 민간, 학계와 협조체제가 다양한 형태로 운영되어야 할 것이다. 일반 국민이 참여하는 자원봉사, 분야별 전문가 양성, 위기대응전문 교육기관을 대폭 확대하여 국민이 적극적으로 참여하는 훈련교육이 강화될 전문기관의 교육원 확

대와 대학 연구소 등에서 연령별, 수준별, 교육훈련 프로그램이 실질적으로 위기관리와 안전을 보장받을 수 있도록 시스템 연구의 제도적 뒷받침이 필요하다.

넷째, 지난 연평도 사건 이후 청와대 위기관리센터에서 위기관리실로 개편하여 국가안보 및 위기관리를 총체적 대응 및 통합적 관리체제로 편성되어 있다. 그러나 현 시대의 포괄적이고 복합적인 안보와 테러 대응 및 위기관리를 총체적으로 대응한다는 것은 여러 측면에서 고려해야 할 것이다. 즉 조직의 기능 확대와 재정의 확충 및 민간전문가의 적극적인 참여가 필요하다. 또한 관련법령의 범위, 대상, 목적 등이 개정 및 제도 도입이 필요하다고 사료된다.

다섯째, 전체적 국가안보와 위기관리단계에서 가장 중요한 요인은 예측, 예방, 대비, 단계라고 생각한다. 그러므로 테러 대응 및 위기관리에서의 다양한 사례를 정보수집, 과학적인 판단분석을 할 수 있는 정보활동이 체계적, 제도적, 법률적 뒷받침이 적극적으로 선행되어야 한다. 특히 미국에서 사용하고 있는 공개정보(Open Source Intelligence:OSINT)의 활용과 2003년부터 국토안보부의 주도아래 시작되어 정보를 활용한 테러리즘데이터 베이스(Global Terrorism Database:GTD)등의 체계적인 테러 대응 정보활동의 중요성 또한 강조되고 있는 바(김은영, 박선영, 2013, 이완희 외, 2013), 통합적 테러대비 시스템의 필요성을 고려해 볼 때 국정원 테러정보통합센터를 테러 대응의 컨트롤 타워로서 운영시켜야 할 필요가 있다고 본다.

끝으로 신속한 대응, 복구, 즉각 조치, 효율적 복구와 합리적인 보상제도 표준화 작업과 정부부처 예산확보를 하여 정부와 국민의 상호 신뢰의 장을 제도적으로 다양하게 검토되어야 선진국형 국가안보뿐만 아니라 국민의 안전을 보장해 줄 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강진석 (2005). **한국의 안보전략과 국방개혁**. 서울: 평단문화사.
- 국가정보원 (2006.11). **테러방지에 관한 외국의 법률 및 국제협약**.
- 국가정보원 (2008.8). **국가 대테러 활동지침, 대통령 지침훈령 제47조**.
- 권정훈 (2014.12.5), **개방·통합 시스템을 통한 한국 테러대응시스템의 재조명**. 2014년 제33회 한국경호경비학회 하반기 정기세미나 발표자료.
- 김은영·박선영 (2013). **국제테러리듬데이터베이스 구축: 미국의 START센터의 모범사례의 소개**, 경호경비학회지 제35호.
- 김진향 (2010). **포괄안보시대의 한국국가위기관리 시스템 구축에 관한 연구**, 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문.
- 김태환·권정훈 (2009). **대테러학**. 서울: 소방방재청 국립방재교육연구원.
- 박준석 (2008). **테러대응을 위한 국가기관의 과제와 전망**. 한국경호경비학회지 제17호.
- 박준석 (2014). **국가안보 위기관리 대테러론**. 서울: 백산출판사.
- 박준석·권혁빈 (2015). **국가안보정책론**. 서울: 백산출판사.
- 비상기획위원회 (1990). **비상기획위원회 연혁집**. 서울: 비상기획위원회.
- 송윤석·김유선·임양수·편석범·현성호 (2011). **재난관리론**. 서울: 동화기술.
- 윤민우 (2014). **새로운 안보환경을 둘러싼 사이버 테러의 위협과 대응방안**, 한국경호경비학회지 제40호.
- 윤해성 (2011). **대테러활동에 관한 수사시스템 정비방안**. 한국형사정책연구원 연구총서, 11(4).
- 이신화 (2008). **비전통적 안보와 동북아시아 협력**. 국제정치학회보, 24(2).
- 이완희·윤민우·박준석 (2013). **인터넷 시대의 정보활동: OSINT의 이해와 적용사례분석**, 한국경호경비학회지 제34호.
- 이재은 (2009). **국가위기관리차원에서의 대테러 정책의 발전 방향**. 대테러 정책 연구논총, 6, 117-149.
- 이창용 (2007). **뉴테러리즘과 국가위기관리**. 서울: 대영문화사.
- 임용민 (2008). **한국의 효율적 위기관리체계 구축에 관한 연구**. 연세대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 제성호 (2005). **9.11 테러 이후 미국의 대테러 대응체계 변화**. 대테러정책 연구논총, 2.
- 조영갑 (2004). **테러와 전쟁**. 서울: 북코리아.

- 조호대 (2004). 우리나라에 예상되는 테러리즘의 유형과 대응방안. *사회과학연구*, 10(2), 551-577.
- 채제병 (2004). 국가테러리즘과 군사적 대응, *국제정치논총*, 44(2).
- Heywood, A. (2007). 이종은·조현수 역, **현대정치이론**, 서울:까치.
- The Homeland Security Presidential Directive-1 (October 29, 2001).
- Hsu, S. S. (May 27, 2009). Obama Integrates Security Councils, Add New Offices, *Washington Post*.
- Kjonnerod, L. E. (2009). *We Live in Exponential Times: Interagency to Whole-of-government*. National defense University, Joint Reserve Affairs Center.
- Waldrop, W. M. (1992). *The Emerging Science at the Edge of Chaos*. New York: Bantam Books.

【Abstract】

Establishment of Korea National Counter-terrorism System and Development Plan

Park, Jun-Seok

As the post-cold war era and globalization go on, national security problems which were not traditional national security problems such as terrorism, crime, environmental disasters, economic crises, cyber-terrorism, diseases, and energy problems threat humanity and nations and demands changes. Also, with the change, the concept of "big government" has emerged as the role of nation expanded. The modern society sees every country change from small government to big government in order to realize the establishment of welfare state. A comprehensive interpretation of security is needed in order to comprehensive protection of citizens beyond outside invasion such as crime, new disaster, terrorism.

In Korea, incidents such as Cheonan-Ham, Yeonpeyong-Do, foot-and-mouth disease, Ddos terrorism, pirates hostages, mad cow disease, AI are happening and the humanitarian support for North Korea and the summit of South and North Korea are at a standstill. Also, National emergency management system, comprehensive emergency management center, control tower, national security system, cooperation with citizens, establishment of legal and institutional system are needed.

The importance of this research is on the reestablishment of new national security and emergency management system according to the comparison between the national security and counter-terrorism system of Korea and that of the United States which is a leading country in this field. Also, the establishment of national emergency management act is needed as a statute for effective function as currently various laws and administrative organizations are dispersed.

Key words : terrorism, national security, emergency management,
anti-terror law, control tower