

한국 대테러시스템 운영의 재모색*

권정훈**

〈요약〉

본 연구는 대테러를 위한 시스템적 접근과 위기관리적 접근을 중심으로 우리나라 대테러시스템 운영의 재모색을 해보고자 한다.

우리나라 대테러시스템의 개방적·통합적 준거로, 대테러를 위한 기능적 연계중심의 개방 시스템과 통합 시스템간의 상관관계 및 거버넌스 활성화 차원의 민간 부문과의 협력 방안의 방향과 세부내용으로는 민간 부문과의 협력을 위해 우선 법적 근거를 마련하고 대테러활동을 수행하기 위하여 대테러관계기관의 관리 및 감독 하에 민간경비와의 파트너십을 통한 개방적 의식전환이 요구됨을 제시하였다. 또한 위기관리적 접근을 통해 예방단계에서는 생화학 테러 관련 법제를 마련하여 규제를 보다 강화해야 할 것이다. 대비단계에서는 국민의 테러 안전의식 배양, 가칭 '테러방지의 날' 제정으로 자발적인 테러 안전의식 고취 확산, 시민들의 자발적인 참여와 관심을 기울일 수 있는 시민신고 포상금 제도 확대, 테러발생 대비의 실질적인 훈련체계가 확립되어야 할 것이다. 대응단계에서는 관계기관간의 네트워크망을 형성하여 정보 공유를 통한 통합 시스템으로 현장대응 관리가 이루어져야 할 것이다. 복구단계에서는 테러로 인한 사고로부터 사회에 복귀할 수 있는 부상자 및 유가족들의 장기적인 관리시스템이 마련되어야 할 것이다.

주제어 : 테러리즘, 대테러시스템, 개방 시스템, 통합 시스템, 위기관리

* 본 논문은 현대일본학회(2016) 동계학술회의 발표를 수정하여 연구하였음.

** 충남도립대학교 경찰행정과 교수

목 차
I. 서 론 II. 이론적 배경 및 연구 분석의 틀 III. 대테러에의 시스템적 접근과 위기관리적 접근 IV. 대테러에의 제 접근적 시사점 V. 결 론

I. 서 론

미국을 비롯한 선진국들은 9·11 테러를 계기로 국가위기관리 시스템상의 큰 변화가 일어났다. 이러한 변화의 중심은 자국민을 보호하기 위한 대테러능력을 향상시키는 것으로, 이를 위하여 대테러시스템의 전환을 모색하게 만들었다(이종열, 2007: 9, 13). 오늘날 세계 각국은 능동적으로 대테러관리를 위하여 시스템적 관점과 위기관리적 측면을 고려해서 구축, 운영하고 있다. 미국은 2001년 9·11 테러를 계기로 국가대테러센터(The National Counterterrorism Center: NCTC)를 신설하였고, 영국도 통합테러분석센터(Joint Terrorism Analysis Center: JTAC)를 신설하여 대테러시스템을 발전시켜 나가고 있다.

지난 2014년 4월 16일 여객선 세월호가 진도 인근 해상에서 침몰하면서 승객 300여 명이 사망, 실종된 대형 참사에서 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 등 이외에도 우리나라는 부처 이기주의와 결합된 분산 시스템에 안주하는 문제점이 드러났다(권정훈, 2014: 216-217). 이에 재난안전 업무를 통합해서 체계적이고 효율적으로 관리할 수 있는 대응 시스템의 논의가 다시금 대두되고 있다.

한편, 일반적으로 테러리스트들의 다양하고 불확실한 테러 유형과 이에 따라 발생하는 테러발생 시 2차, 3차의 피해가 확산될 가능성이 있으므로 이에 대한 안전대책이 필요하다. 테러 안전을 고려할 때 가장 중요한 개념은 첫째, 테러를 미연에 방지하는 것으로, 예상되는 여러 가지 수단의 테러를 고려하여 이에 대응하는 방지 조치를 강구하는 것이고 둘째, 테러가 발생했을 때 테러의 확산 방지와 복귀에 만전을 기하고 동시에 불특정 다수인들을 신속하고 안전한 장소로 피난을 유도하는 것이다 (권정훈, 2011: 96 재구성).

테러에 대한 위협성이 높아지고, 테러 유형의 다양성과 불확실성이 높아지고 있는 바, 테러발생 전의 예방 및 준비단계와 테러발생 후의 대응 및 복구단계로 구분하여 살펴보는 위기관리적 접근과 이를 통한 대테러시스템에의 접목을 고려해 볼 수 있다.

본 연구는 이와 같은 두 가지 관점을 통해 우리나라 대테러시스템 운영의 재모색을 해볼 수 있는 요소에 따른 시사점을 살펴보고자 한다. 즉 우리나라의 대테러를 위한 시스템적 접근과 위기관리적 접근, 즉 개방 시스템 및 통합 시스템의 본질을 바탕으로 한 시사점 및 대안과 위기관리적 차원을 통한 대테러에의 단계별 상호 방안과 조직적 역할 및 기능을 제시해 봄으로써 우리나라 대테러시스템 운영의 재모색을 해보고자 한다. 이를 위한 연구목적을 달성하기 위하여 본 연구는 문헌분석(Documentary Review)연구 방법을 채택하였다. 문헌조사의 자료 수집을 위해서는 국내외에서 발간된 문헌들과 학술지 및 연구논문, 인터넷을 통한 각종 정보 등을 이용하였다.

Ⅱ. 이론적 배경 및 연구 분석의 틀

1. 한국 대테러시스템 운영 실태

우리나라는 1981년에 서울이 1988년 제24회 올림픽 개최지로 확정되면서 1972년 9월 뮌헨올림픽에서 검은 9월단에 의한 테러사건과 같은 비극을 방지하기 위하여 1982년 대통령훈령 제47호 「국가대테러활동지침」이 마련되어 대테러업무 수행의 근간이 되었다. 그러나 9·11 테러 이후 국제사회가 지속적으로 테러와의 전쟁을 치

르고 있으며, 유엔은 9·11 테러 이후 테러근절을 위해 국제공조 결의와 테러방지를 위한 국제협약 가입 및 법령 제정 등을 권고해 OECD 국가 대부분이 테러방지를 위한 법률을 제정하였음에도 불구하고 아직 우리나라에서는 대테러활동 수행에 기본이 되는 법적 근거조차 마련하지 못하고 있는 실정이기에 국가의 안보 및 공공의 안전, 국민의 생명과 신체 및 재산을 보호하기 위하여 테러방지법이 재논의되기 시작하면서 19대 국회 통과로 논의 시작 14년 4개월 만에 2016년 3월 3일 법률 제 14071호 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」을 제정·공포하여 6월 4일 시행되었다(권정훈, 2017: 130-132 재구성).

최근 제정된 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」은 테러의 예방 및 대응 활동 등에 관하여 필요한 사항과 테러로 인한 피해보전 등을 규정함으로써 테러로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고 국가 및 공공의 안전을 확보하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조).

2. 선행연구의 검토

대테러시스템은 실제법적 연구 및 조직법적 연구의 법률 부문과 이러한 법률 하에서 제도적으로 구조화될 수 있는 운용 부문으로 구분할 수 있다.

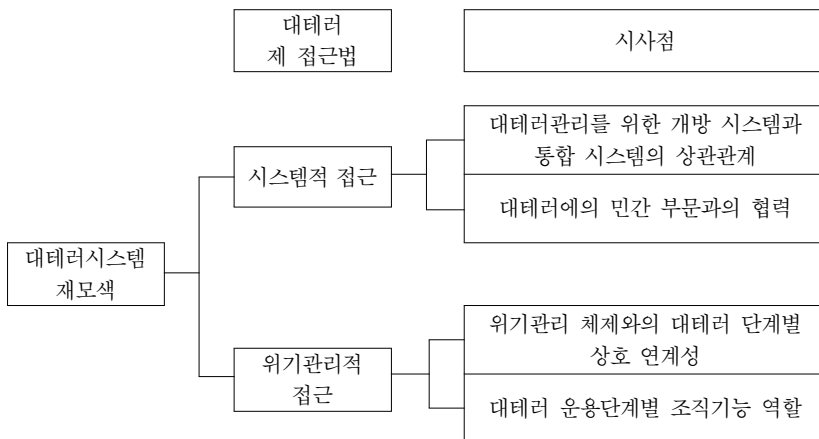
이와 관련한 주요 선행연구를 살펴보면 오세연·윤경희(2016)는 자국내 IS테러단체에 의한 소프트타겟 테러발생 가능성에 대한 연구에서 자국내 체류외국인 등에 대한 인식의 전환과 인종차별과 관련되어진 법제도의 제정과 실행, 한 기관의 권력의 집중과 견제 그리고 국민의 개인정보와 관련하여 인권침해를 최소화할 수 있도록 테러방지법안의 수정 및 보완, 소프트타겟 테러에 대비할 수 있는 피난모의시물레이션의 지속적인 개발과 활용을 제시하였다. 윤해성(2016)은 대테러 활동을 위한 테러방지법과 시행령의 비교 분석의 연구에서 테러의 개념 정의, 인권침해 문제, 수사 및 정보기관의 권한 강화 그리고 테러진압을 위한 군병력 동원과 관련한 논의, 수사적 차원에서 수사를 주관하는 대검찰청이나 법무부에 대한 논의가 필요하다는 점을 제시하였다. 오태곤(2016)은 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법의 제정과 시사점의 연구에서 입법과정의 정당성 문제, 국가정보원의 과도한 권한 집중, 인권 침해 논란 등의 문제를 제시하였다. 류상일·이주호·송유진·유현정(2016)은 미국의 식품테러 대응시스템과 한국에의 시사점의 연구에서 식품의약처의 통일된 위기대응 체

계 하에 각 사고 유형에 따른 대응방침 마련을 위한 시스템 보완, 이를 통하여 식품 테러 위험에 대한 선제적 대응 요구를 제시하였다.

이와 같은 선행연구들을 바탕으로 본 연구에서는 전체적인 관점에서 유기적으로 기능할 수 있는 시스템적 관점과 대테러 계획 수립 시 운용단계별에 따른 위기관리적 관점에서 대테러시스템의 운영을 재모색하고자 한다.

3. 연구 분석의 틀

본 연구는 우리나라 대테러시스템의 재모색을 위한 일환으로 시스템적 접근과 위기관리적 접근의 두 가지 관점을 준거로 삼아 테러방지의 효율적 운영을 모색해 보고자 한다. 우선 시스템적 접근 차원에서는 대테러관리를 위해 선진국에서 이미 상당 부분 접목하고 있는 개방 시스템과 통합 시스템을 살펴보고 이의 상관관계 분석과 대테러에의 민간 부문과의 협력을 위한 거버넌스 및 산·학·연 연계 방안을 시사점으로 제시하고자 한다. 또한 위기관리적 접근 차원에서는 단계론적 위기관리와 대테러를 위한 위기관리 단계별 구성 요인을 살펴보고 위기관리 체제와의 대테러 단계별 상호 연계성과 운용단계별에 따른 대테러관계기관의 조직 및 기능의 역할을 시사점으로 제시하고자 한다.



[그림 1] 연구 분석의 틀

Ⅲ. 대테러에의 시스템적 접근과 위기관리적 접근

1. 대테러에의 시스템적 접근

1) 대테러시스템의 개념

대(對)테러(Counter-terrorism)는 현재 진행중이거나 발생된 테러에 대한 응징 차원의 대응 활동 또는 발생 가능한 테러를 방지하기 위한 기술적·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 대테러시스템의 보편적인 정의를 도출하면 대테러시스템이란 “테러리즘의 예방과 대응에 관한 제반활동의 목표 하에 테러방지라는 특정한 목적을 달성하기 위하여 계획에 따라 대테러 관계기관간의 조직들이 기능적으로 결합된 일련의 집합체”라고 할 수 있다(권정훈, 2014: 219).

2) 개방 시스템과 통합 시스템

시스템을 외부 환경과의 상호작용 여부에 따라 분류하면 개방 시스템(open system)과 폐쇄 시스템(closed system)으로 구분된다. 즉 시스템이 그것을 둘러싸고 있는 외부 환경과 상호작용할 경우를 개방 시스템이라 하고, 시스템과 외부환경과 담을 쌓고 상호작용이 없을 때 이를 폐쇄 시스템이라고 한다(김병식, 1997: 31). 특히 개방 시스템이란 본래 생물(유기체)을 설명하는 개념으로써 시스템의 경계를 넘어서 외부 환경과 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). 이를 대테러 관점에서 접근하면 대테러조직은 테러 환경 속에 살고 있는 유기체이다. 대테러조직은 외부 환경으로부터 모든 자원을 투입하여 변형 과정을 거쳐 생성된 산출물을 다시 환경으로 보내는 일련의 과정을 반복하는 개방 시스템이다. 이 과정에서 피드백을 통하여 성과에 대한

환경의 영향과 대테러관리 활동을 평가하게 되며, 자기통제 메커니즘(self-control mechanism)에 의하여 환경 변화에 적응하는 능력을 향상시켜 시스템의 유지·발전을 가능케 한다고 볼 수 있다.

한편, 통합의 사전적 의미는 둘 이상의 유·무형의 조직이나 기구, 시스템 따위를 하나로 결한다는 의미이며, 공적인 개념에서는 어떤 조직 또는 기구가 운영 또는 관리하는 것이 타당한가의 행위 주체의 결정을 필요로 한다(박우범, 2007: 3). 이러한 통합의 의미를 대테러 관점에서 접근하면 대테러시스템의 구성 요소라고 할 수 있는 목적, 구조, 기능을 결합하여 하나의 전체 시스템을 구축하는 과정으로, 구축된 대테러시스템의 운영·관리에 필요한 업무를 일괄하여 대테러 관계기관에 제공하는 유·무형의 서비스 형태 또는 행위라고 정의할 수 있으며, 그 행위의 주체는 컨트롤 타워라고 할 수 있다(권정훈, 2016: 231).

2. 대테러에의 위기관리적 접근

1) 위기관리의 개념

사전적 의미로 위기(risk)란 “중요한 변화가 절박하게 요구되는 불안정한 상태이거나 혹은 하나의 사건 또는 행동과정이 계속 진행되어야 하는지 아니면 수정 또는 종결되어야 하는지의 여부가 결정되는 순간으로서의 전환점”이라 할 수 있다(Webster and Gove, 1966: 537-538; 이재은, 2005: 2 재인용). 또한 학술적 의미로, 위기(risk)를 “자연현상이나 인간의 실수나 고의, 사회적 상황으로부터 피해를 받는 사회체계의 범위가 지역사회 이상이면서 체계의 존립이나 구성원의 생명·건강·재산에 피해를 가하는 사건이나 상황”이라고 정의하고 있다(이재은, 2005: 2).

한편, 일반적으로 ‘위기관리(risk management)’라고 하면 위기를 예방하고 위기발생에 대비하여 대응태세를 유지하며, 위기발생시 즉각적인 대응을 통해 피해를 최소화하고 조기에 위기발생 이전의 상태를 회복한 후 재발 방지를 위한 일련의 활동을 의미한다(서상열, 2007: 238).

2) 단계론적 위기관리 모형

Petak(1985: 45)은 정책집행과정을 위기관리과정으로 전환시켜 단계론적 위기관리 모형을 예방 혹은 완화(mitigation), 대비(preparedness), 대응(response), 복구

(recovery)의 4단계로 구분하여 설명하고 있다(서상열, 2007: 238).

제1단계인 예방단계는 실제 발생사례가 있는 재해나 잠재적 재난에 의한 위험을 예상하여 평가하고 그 위험을 감소시키려고 하는 활동으로, 위기가 발생하기 전에 위기촉발요인을 미리 제거하거나 위기요인이 가급적 표출되지 않도록 억제 또는 완화하는 과정을 의미한다. 제2단계인 대비단계는 위험평가에 대한 대응계획을 개발하고 대응인력을 훈련하고, 필요한 자원을 준비하며, 다른 지역과의 자원을 공유하기 위한 협정 체결, 관할 지역 책임의 명확화 등을 통해 미리 대비하는 단계로, 위기가 발생되기 전에 비상계획, 위기 경고체계 및 기타 방지수단을 마련하는 과정이다. 제3단계인 대응단계는 사건이 발생하여 계획을 집행하고, 2차 피해를 최소화하기 위한 활동을 시행하며, 피해가능성을 최소화하고 축소시키는 활동단계로, 위기가 실제로 발생하였을 때 조직원들이 적극적으로 이를 해결하기 위한 활동과정이다. 제4단계인 복구단계는 전력망을 수리하고, 임시주택 식량, 의복 등의 생활지원체계를 지원하고, 다시 정상적인 활동으로 돌아갈 수 있도록 지원하는 단계로, 위기가 지나간 뒤에 원상으로 복구되는 과정이다(McLoughlin, 1985; 김창호·이광렬, 2007: 119; 서상열, 2007: 238-239 재구성).

IV. 대테러에의 제 접근적 시사점

1. 대테러에의 시스템적 접근의 시사점

1) 대테러관리를 위한 개방 시스템과 통합 시스템의 상관관계

상기에서 언급한 개방 시스템과 통합 시스템을 통한 대테러시스템에서 요구되는 주된 특성과 그에 따르는 장점을 살펴보면 다음과 같다.

개방 시스템은 첫째, 환경과 시스템과의 상호의존성을 인정한다. 둘째, 시스템의 산출물은 새로운 출입물의 수단을 제공함으로써 하나의 주기에 의해 반복한다. 셋째, 그 자체를 정비하고 그의 구조를 유지하고 주검을 피하고 성장을 기할 수 있음으로써 부정적인 엔트로피에 의해 특징지어진다. 넷째, 확고한 상태 특성에 의해 성장과 확대로 향해 움직인다. 다섯째, 시스템의 존속을 위해 여러 개 하위시스템이 균형 잡히어 전체 시스템이 환경과 균형 잡히도록 하는 유지활동과 내외의 요구에 계속

적응하는 순응활동 간의 균형을 취한다(이한검, 1993: 130).

이에 따른 통합 시스템은 첫째, 테러유형별 테러관리 계획 또는 각 관계기관의 주요 관리계획이 특정 테러에 국한되는데 비하여 모든 범위의 테러에 대하여 종합적인 접근이 가능하다. 둘째, 각 테러의 상호작용으로부터 야기되는 복잡하고 중복된 테러의 양상을 고려할 수 있다. 셋째, 대테러관리 조직을 통합함으로써 분산된 조직 체계에 나타나는 문제점인 업무의 중복을 줄이고 주요 문제 해결에 노력을 집중함으로써 재정, 인력 및 기타 테러관리 자원의 이용에 있어서 효율성을 증대시킬 수 있다. 넷째, 테러와 관련한 전체 기관과 활동을 보다 조화롭게 연계·조정·통제함으로써 테러관리의 효율성을 높일 수 있다(권정훈, 2016: 231-232).

2) 대테러에의 민간 부문과의 협력 모색

테러리즘과 관련하여 미국과 영국에서는 민간부문의 역할에 대한 기대가 높지만, 국내에서는 아직까지 테러로 인한 사회적 피해가 심각하게 발생하지 않고 있기 때문에 민간부문에 대한 의존도가 상대적으로 낮고 있다. 그러나 테러위협이 국가 간의 경계를 넘어서고 있기 때문에 국내에서도 관심을 기울여야 할 시점인 바, 테러 대응을 위한 좀 더 구체적인 거버넌스 활성화를 위해 전반적인 발전 방향을 제시하고 테러가 발생하는 세분화된 대응 전략에 대해서 방향과 개발을 제시해 보면 아래와 같다(강민완, 2008: 8-9).

대테러 매뉴얼화를 위한 국가기관의 연구소를 활성화하여 상호협조체제를 갖춘 대테러연구소가 필요하다. 국민들의 테러에 대한 이해, 홍보할 수 있는 자료를 만들고 학계가 중심이 되어 지역, 직장, 가정에 이르기까지의 대테러 안정 대책에 대한 매뉴얼을 개발하고 긴급대피 준비 상황, 비상용품, 신고요령 등을 대규모의 국민적 홍보 방법에 대한 연구가 필요하다. 특히 부산 APEC 정상회담 시 일부에서는 민간 경호경비업체의 첨단 시스템 장비 및 시스템을 활용하여 테러에 대응하였다. 이와 같은 산·학·관의 연계체제와 종합적인 사회 안정 시스템의 발전은 공적 업무를 담당하고 있는 정부기관에서는 효율적으로 대테러 네트워크 구축과 안전 시스템을 활용할 수 있을 것이다.

정보 수집, 정보 분석 측면에서도 공공기관의 주도적인 역할을 민간 연구소에서 전문가집단을 토대로 과학적 검증에 의한 정보 분석 기법을 개발하여 테러리스트들의 동향, 조직, 형태, 자금의 이동 경로를 파악해야 한다. 또한 테러리스트의 감시

시스템을 개발하여 국민들의 계몽과 홍보, 신고를 전략적으로 강화해야 한다. 테러 정보 체제를 전 국민들이 단계별로 구분하여 대응할 수 있도록 국민들에게 공감대를 형성하고 테러 정보 도입시 국민들의 불안 심리를 고조시키지 않고 일상생활 속에서 쉽게 접근 할 수 있는 환경적, 인적, 물적 요인에 대해서 다각적 방법, 즉 공청회, 전문가 면담 조사, 설문지 등을 통한 다양한 방법을 동원하여 대테러 연구소에서 전략적인 매뉴얼을 개발하여야 할 것이다.

테러리즘의 예방적 차원에서 민간 부문과의 협력을 위한 여러 가지 대안 중 민간 경비를 활용한 관계기관과 민간경비간의 정보를 공유하는 것이 바람직할 것이다. 즉 민간경비에서 각종 활동을 통해 얻게 된 정·첩보를 즉시 관계기관에 제공하는 역할을 수행하면 관계기관은 이에 대한 테러 정·첩보의 수집·분석, 테러 발생 징후의 조기예측 및 정보발령 등의 가장 중요한 역할이 될 것이다.

이를 위한 민간경비와의 협력을 위해서는 우선 법적 근거를 마련하고 대테러활동을 수행하기 위하여 대테러관계기관의 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 관계기관에서는 선정된 업체를 대상으로 경찰·군 등 대테러 교육기관에서 정기적으로 실무교육을 이수하게 해야 할 것이다(권정훈, 2014: 236).

2. 대테러에의 위기관리적 접근의 시사점

1) 위기관리 시스템과의 대테러 단계별 상호 연계성

테러는 그 속성상 발생 원인이 복잡, 다양하기 때문에 대테러시스템은 대테러 관계기관의 복합적이고 총체적인 노력을 기울이는 과정이 요구된다. 따라서 각 단계가 개별적으로 독립되어 있는 것이 아니라 상호밀접하게 연관되어 유기적인 관계를 유지해야 대테러관리에 대한 효과성을 극대화할 수 있다.

대테러 계획 수립의 정책적 기본 요소를 예방(prevention), 대비(preparedness), 대응(response), 복구(recovery)의 4단계 접근방법에 따른 세부적 대책으로 나누어 각각의 기본요소들이 기능적으로 지향해야 할 일련의 요건들을 강화하기 위해서는 다음

과 같은 방안들이 강구되어야 할 것이다(권정훈, 2009: 159-162).

예방단계에서는 테러가 실제로 발생하기 전에 테러의 촉진요인을 미리 제거하거나 테러의 요인이 가급적 표출되지 않도록 억제 또는 완화하는 과정을 의미하는 것으로, 테러와 관련된 조직, 인원, 전략, 전술 등 관련 정보를 수집하고 면밀하게 분석하여 위협을 예측하는 것이 무엇보다 중요하다. 이를 위해서는 첫째, 국내외에서 발생 가능한 테러 조직은 집중관리 대상으로 선정하여 체계적이고 지속적으로 추적시스템을 구축해야 한다. 아직까지 우리나라에 직접적인 위협을 가한 테러조직은 없으나, 무장 이슬람 과격 테러조직인 IS 등을 비롯한 해외의 악명 높은 테러조직의 연계 세력들이 잇따라 국내에 침투, 버젓이 암약하고 있는 것으로 드러났기 때문에 매년 미 국무부가 선정하는 테러조직을 목표로 조직, 인물은 물론 모든 관련 정보를 수집하고 분석하면서 위협도를 지속적으로 평가해 나가야 한다. 이를 위해서는 모든 테러 정보가 통합, 관리될 수 있는 전담기구가 설치 운영되어야 한다. 둘째, 테러 공격 시 예상되는 목표, 전술, 요구사항 등을 분석하여 이에 따른 대응책을 마련해 두어야 하며 셋째, 전방위 테러 정보 수집활동을 강화하기 위해서 테러 취약국가들을 중심으로 현지 정보활동 체제를 구축해야 한다.

대비단계에서는 테러 발생 상황 하에서 수행해야 할 사항을 사전에 계획, 준비, 교육, 훈련함으로써 대응능력을 제고시키고 테러 발생시 즉각적으로 대응할 수 있도록 태세를 강화시켜 나가는 일련의 활동으로, 적극적인 준비활동을 위해서는 테러리스트 등 위해인물과 폭발물, 총기류 등의 유입을 차단하고, 국제적 협력과 외교를 통한 테러방지 공조체계를 확대해 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 첫째, 외국인 체류자에 대한 관리시스템을 과학화하여 위법행위를 사전 예방하고 체류 동향을 파악할 수 있도록 보강해야 하며, 특히 불법체류자의 동향관리가 강화되어야 하고, 둘째, 각 공항과 항만의 검색요원 전문화를 위한 교육 및 지원 대책이 강구되어야 한다. 폭발물 은닉수단이 교묘해지고 테러기술이 발전하고 있는 점을 감안하여 관련 정보의 기술 교류 및 유사시 신속한 협력과 지원을 위해 선진국 등 주변 국가와 긴밀하고도 실질적인 협조 방안을 강구해 나가야 한다.

대응단계에서는 어느 순간에 테러가 발생했거나 예상될 경우 사전 신고, 접수 체계로부터 정보전달, 테러 현장에서의 처리 그리고 조직 체계로 연결, 즉 총괄적인 지휘와 통제 및 일사 분란한 명령체계로부터 관리까지를 말하며, 준비단계에서 경험한 시간, 단계별 시뮬레이션에서 습득한 경험으로 모든 부문을 대처할 수 있어야

한다.

복구단계에서는 테러 지역 및 영역이 테러발생 이전 상태로 회복되기 위해서는 중장기 복구지원 계획 수립, 복구 우선순위 결정, 복구 장비 및 복구예산 확보를 위한 방안 마련, 복구 지원을 위한 관계기관들의 협조, 피해상황 집계, 피해자 보상 및 배상 관리, 테러발생 원인 및 문제점 조사, 복구 개선안의 마련 및 유사 테러 재발 방지책 마련 등이 포함되어져야 한다. 그리고 복구를 위해 활동하는 주체로는 중앙 정부, 각 지방자치단체 그리고 민간 부문이 있으며, 이들은 각각 개별적으로 활동하기 보다는 서로가 혼합되고 함께 공동으로 기능을 협조할 때 효율적으로 복구활동을 수행할 수 있다.

복구지원을 위한 복구 우선순위의 결정으로는 1차적으로 소방, 의료, 시민단체 등이 테러 관련 피해시설과 피해자를 지원하고, 2차적으로는 통신, 가스, 전력, 도로, 공항 등 기반인프라 시설 구축을 형성하며, 3차적으로는 국민성금 등의 기금을 마련하기 위하여 언론매체의 보도를 통한 홍보가 이루어져야 한다. 이를 토대로 정부는 피해자의 보상 및 배상 대책을 마련해야 할 것이다. 그러나 사후 처리에 있어서 아직 까지도 의료, 소방 등 관련 기관의 유기적인 협조체제가 미흡하다는 점이 문제점으로 지적되고 있다. 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 부단한 훈련을 통해 경험을 축적하고 테러 사건 처리에 관한 분야별 운영관리지침(SOP)을 수립하는 동시에 법적·제도적 장치도 마련해야 할 것이다.

대테러 단계별 조직 기능의 역할은 복구단계가 완료되면 예방에서부터 대응에 이르기까지 대테러관리 행정에 관한 정확한 사후분석이 뒤따라야 하며, 문제점과 개선 방안을 도출하고 또 다른 테러 상황을 효과적으로 예방하거나 대응하기 위한 국가 대테러관리 행정 계획의 수정·보완이 이루어져야 한다.

2) 대테러 운용단계별 조직 기능의 역할 모색

미국 연방비상관리청(Federal Emergency Management Agency: FEMA) 창설의 이론적 근거로 제시된 통합 시스템은 재난관리의 전체 과정, 즉 예방-준비-대응-복구를 종합적으로 관리한다는 의미를 말한다. 위기관리적 차원의 종합적 관리의 개념은 모든 자원을 통합·관리한다는 의미가 아니라 기능별 책임기관을 지정하고 그들을 조정·통제한다는 의미이며(이명수, 2003: 59), 대테러 계획수립을 통한 각각의 기본 요소들이 기능적으로 지향하기 위해서는 다음과 같은 방안들이 강구되어야 할 것

이다(권정훈, 2014: 234-235).

예방단계에서는 정보 수집 업무를 위하여 국가정보원·대통령경호실·국군기무사령부·검찰청·경찰청·해양경비안전본부·관세청·법무부 출입국·외국인정책본부, 민간보안업체 등이 정보를 수집하는 역할을 하도록 한다.

대비단계에서는 테러와 관련한 계획, 준비, 교육, 훈련의 업무를 위하여 테러자금 차단은 금융위원회 금융정보분석원이, 방시능테러는 원자력안전위원회 방재환경과가, 국외테러 및 테러리즘 관련 외교 정책 수립·시행은 외교부 국제안보과가, 외국인 불법체류자 동향 파악은 법무부 출입국·외국인정책본부가, 군사시설테러는 국방부가, 국내일반테러와 주요 요인 및 다중이용시설 그리고 인명 구조·구급 활동은 중앙소방본부를 포함한 국방부·국민안전처·경찰청이, 해양테러는 해양경비안전본부를 포함한 국민안전처가, 생물테러는 보건복지부가, 화학테러는 환경부가, 항공테러는 국토교통부가, 테러관련 물품 반입 금지는 관세청 조사감시국이, 경호대책 수립·시행은 대통령경호실이, 대국민 교육·홍보 활동을 위해서는 국정홍보처가 담당하도록 한다.

대응단계에서는 준비단계의 교육과 훈련을 토대로 테러사건 진압의 폭발물, 주요 요인 경호, 예방·저지 등을 위해 경찰청 경찰특공대·국방부 대테러특공대가, 테러 발생 초기의 인명 구조·구급, 예방·점검 등을 위해 국민안전처 테러대응구조대가, 화생방 오염 확산 방지 및 제독 등을 위해 대화생방테러 특수임무대가 대응하도록 한다.

수습 및 복구단계에서는 테러발생 원인 및 문제점을 조사하고, 유사테러의 재발방지책을 마련하며, 복구지원 계획·수립의 업무를 위해 대테러합동조사팀을 편성·운영하여 테러사건의 수사·총괄 기능은 대검찰청 공안부 기획조정관에서 담당하고, 합동조사를 위해서 국가정보원·대검찰청·경찰청·국군기무사령부, 통신, 전력, 가스 등 관계기관이 합동으로 실시한다.

V. 결 론

우리나라는 통일된 대테러 관련 법제를 마련하였지만 아직까지 미흡하고 대테러 관계기관의 분산으로 인하여 효율적인 대테러업무가 이루어지지 못하고 있다. 즉 우

리나라는 대테러에 대해 개방적이고 통합적인 대테러시스템이 미흡하며, 위기관리 적 측면, 특히 단계별 접근에서도 미흡하다고 할 수 있다. 결국 불확실하고 다양하며, 복잡한 테러발생시 소관부처 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 대테러관리에 있어 단계별에 따른 조직 기능의 역할이 효율적으로 이루어지기 위하여 어떠한 기관이 통합적인 기획 및 조정기능을 효율적으로 관리할 수 있는가에 대해서는 시스템적 접근과 위기관리적 접근의 두 가지 측면에서 고려되어야 할 것이다.

본 연구는 우리나라 대테러시스템 운영의 재모색을 위한 두 가지, 시스템적 접근과 위기관리적 접근을 통해 살펴보고, 이와 관련한 시사점을 통해 대테러시스템 운영을 재모색해 보고자 하였다.

이를 위해 대테러시스템이 개방과 통합 시스템을 동시에 갖추어질 수 있는 체계적인 구축의 필요성과 당위성을 살펴보고 세부적인 시사점 및 방안으로 대테러관리를 위한 개방 시스템과 통합 시스템의 상관관계, 대테러에의 민간 부문과의 협력 모색을 살펴보았다. 또한 위기관리적 접근을 통해 사후 및 대응적 차원에서 사전적·예방적 차원 및 시간단계별 종합적 차원을 위한 위기관리 체제와의 대테러 단계별 상호 연계성과 운용단계별 조직의 역할 모색을 살펴보았다.

구체적으로는 우리나라 대테러시스템의 개방적·통합적 준거로, 대테러를 위한 기능적 연계중심의 개방 시스템과 통합 시스템간의 상관관계 및 거버넌스 활성화 차원의 민간 부문과의 협력 방안의 방향과 세부내용으로는 민간 부문과의 협력을 위해 우선 법적 근거를 마련하고 대테러활동을 수행하기 위하여 대테러관계기관의 관리 및 감독 하에 민간경비와의 파트너십을 통한 개방적 의식전환이 요구됨을 제시 하였다. 또한 위기관리적 접근을 통해 사후 및 대응적 차원에서 예방단계에서는 우리 주변에서 손쉽게 구할 수 있는 생화학을 이용한 테러를 감안할 때, 선진국처럼 생화학 테러 관련 법제를 마련하여 규제를 보다 강화해야 할 것이다.

대비단계에서는 첫째, 보다 효과적이고 실질적인 조기교육 프로그램의 개발 시행을 위해 테러안전교육의 지침서를 마련하여 국민의 테러안전의식을 배양시켜야 할 것이다. 둘째, 테러의 경각심을 고취시키기 위해 테러예방을 위한 차원에서 가칭 '테러방지의 날'을 제정하여 자발적인 테러안전의식 고취를 확산해야 할 것이다. 셋째, 테러예방을 위한 시민들의 자발적인 참여와 관심을 기울일 수 있는 시민신고 포상금

제도를 확대해야 할 것이다. 넷째, 테러에 대비하기 위해 지속적인 교육을 실시하되 보여주기 위한 요식행위의 훈련이 아닌 테러발생 대비의 실질적인 훈련체계가 확립되어야 할 것이다.

대응단계에서는 테러의 발생시점에서 가장 빠르고 체계적으로 파악하기 위해 관계기관간의 네트워크망을 형성하여 정보 공유를 통한 통합관리 시스템으로 현장대응 관리가 이루어져야 할 것이다.

복구단계에서는 테러로 인한 사고로부터의 정신적 고통에서 벗어나 하루 빨리 사회에 복귀할 수 있는 부상자 및 유가족들의 장기적인 관리시스템이 마련되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강민완 (2008). 뉴테러리즘의 민간시큐리티 연계와 발전 방안, 한국경호경비학회지 제17호, 1-13.
- 권정훈 (2009). 한국의 테러대응체제에 관한 연구. 용인대학교 대학원 박사학위논문.
- _____ (2011). 지하철 테러의 사례분석과 위기관리 체계 방안, 한국위기관리논집 제7권 제2호, 96.
- _____ (2014). 개방·통합형 한국 테러대응시스템 모델 구축 방안, 한국경호경비학회지 제41호, 213-240.
- _____ (2016). 테러 사례 분석을 통한 경찰의 효율적 테러대응에 관한 연구, 치안정책연구 제30권 제1호, 231-232.
- _____ (2016). 한국 대테러시스템 구축의 재모색, 국가정보원 대테러정책 연구논총 제10호, 297-322.
- _____ (2017). 테러리즘과 대테러시스템의 재조명. 서울: 한국학술정보.
- 김병식 (1997). 조직행동론. 서울: 형설출판사.
- 김창호·이광렬 (2007). 위기관리 단계별 생물테러 관리체계에 관한 연구, 한국경호경비학회지 제13호, 113-144.
- 류상일·이주호·송유진·유현정 (2016). 미국의 식품테러 대응시스템과 한국에의 시사점, Crisonomy 제12권 제2호, 69-78.
- 박우범 (2007). 국가 정보시스템의 통합과정에서 시스템장애 분석에 관한 연구. 서울시립대학교 산업대학원 석사학위논문.
- 서상열 (2007). 요인테러의 위기관리 사례분석 및 발전방향에 관한 고찰, 한국경호경비학회지 제14호, 235-259.
- 신철우 (1998). 조직행동론. 서울: 문영사.
- 오세연·윤경희 (2016). 자국내 IS테러단체에 의한 소프트타겟 테러발생 가능성에 대한 연구, 한국경호경비학회지 제47호, 85-118.
- 오태곤 (2016). 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법의 제정과 시사점, 인문사회 21 제7권 제2호, 591-608.
- 윤해성 (2016). 대테러 활동을 위한 테러방지법과 시행령의 비교 분석, 한국경호경비학회지 제48호, 259-285.
- 이명수 (2003). 국가안전관리시스템의 진단과 처방에 관한 연구: 자율·통합시스템의 모색을

중심으로. 성균관대학교 대학원 박사학위논문.

이재은 (2005). 국가위기관리의 학문적 체계화의 의의와 필요성. 한국위기관리논집 제1권 제1호, 20-32.

이종열 (2007, 9, 13). 선진국 국가안전관리 시스템의 변화. [On-line] <http://www.boarnews.com>

이한검 (1993). 경영조직론. 서울: 형설출판사.

McLoughlin, David (1985). A Framework for Integrated Emergency Management, Public Administration Review Vol.45, Special Issue, pp.165-172.

Petak, William J. (1985). Emergency Management: A Challenge for Public Administration, Public Administration Review Vol.45, Special Issue, pp.3-7.

국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법(법률 제14071호, 2016. 3. 3.).

【Abstract】

A Study on Rethinking the Operating of Counter-terrorism Systems in South Korea

Kwon, Jeong-Hoon

The purpose of this study is to rediscover the operation of anti-terrorism system focusing on the system approach and crisis management approach for counter terrorism in Korea.

According to the results of this study, it is required to establish a link between open systems and integrative system focusing on functional linkage of counter-terrorism systems, and cooperative measures with private sectors in the dimension of governance activation. Further, it is necessary to prepare legal foundations for the cooperation with private sectors and then promote open consciousness transformation through the partnership with private security for anti-terrorism activities. In addition, in its preventive stage, it is required to prepare legal systems related to biochemical terrorism for stronger regulations through crisis-managerial approach. Next, in its preparatory stage, it is necessary to prepare education and enact named Terror Prevention Day for increasing terror safety consciousness, and then extend citizen reporting reward systems to enable citizens to participate and become interested voluntarily in terror prevention. Also, it is essential to establish the substantial training system for preparing for terror occurrence. Moreover, in its response stage, it is urgent to construct networks between related institutions to manage field and spot responses with integrative management systems through information sharing. Furthermore, in its restoration stage, it is indispensable to prepare long-term management systems for injured persons and families of the deceased from terror incidents.

Keywords: Terrorism, Counter-Terrorism System, Open System, Integrated System, Crisis management