

11-1320082-000013-09

ISSN 1738-2963



2016 제1호
치안정책연구

The Journal of Police Policies

2016. 5 (제30권 제1호)

치안정책연구소
POLICE SCIENCE INSTITUTE

테러 사례 분석을 통한 경찰의 효율적 테러대응에 관한 연구

- 통합 시스템 관점을 중심으로 -

A Study on a Developmental Direction for Police to
Response Terrorism Effectively through Terror Case Analysis
- Focused on the Integrated System Point of View -

권정훈*

차 례

- | | |
|----------------------|--------------------|
| I. 서론 | III. 테러 사례 분석 및 함의 |
| II. 미국·스페인·영국의 테러 사례 | IV. 결론 |

국 문 요 약

본 연구는 미국 뉴욕 9·11 테러, 스페인 마드리드 3·11 열차 폭탄테러, 영국 런던 7·7 연쇄 폭탄테러 사례를 비교·분석한 후 그에 따른 시사점을 도출하여 통합 시스템 관점에서 향후 우리나라 경찰의 효율적인 테러대응을 모색하는데 그 목적이 있다.

본 연구를 통해 알 수 있었던 각국에서 발생한 테러 사례의 특징 및 시사점을 통합 시스템 관점에서 정리하면 기존의 테러 관련 법률로부터 테러 위협에 대처하고, 정보 공유의 부재로 인한 테러방지 실패 원인을 유발할 수 있었던 분산 시스템을 테러방지라는 거시적 차원에서 테러 관련 법률들을 통합하며 수사기관의 기능을 강화하고, 통합형 정보체제 구축의 일환인 컨트롤 타워를 신설하는 통합 시스템으로 전환하였다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

이러한 시사점을 통한 향후 경찰의 효율적 테러대응을 제시하면 첫째, 테러관리 각 과정의 모든 단계별 경찰의 역할이 효과성을 갖도록 하기 위해서는 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」에서 규정하고 있는 다중이용시설과 국가 중요행사에 대한 안전관리 대책에 관한 사항이 명시되어야 할 것이다. 둘째, 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」의 제정에 있어 세부법안 입법과정으로 인하여 아직 시행되지 않은 조항들 중 영국의 JTAC와 같은 파견업무형태는 경찰의 특화된 정보능력을 충분히 살릴 수 있다. 셋째, 정보전달의 일원화를 통한 종합적 관리를 위하여 대테러센터 내 별도 경찰조직팀을 구성하는 조항이 마련되어야 할 것이다. 또한 통합 시스템적 사고를 기반으로 구체적인 내용들로 규정하여 실효성 있는 법제로 시행되어야 할 것이다.

* 충남도립대학교 경찰행정과 교수

I. 서론

9·11 테러를 계기로 세계의 여러 나라들은 국가 위기관리체제의 혁신을 꾀하기 시작했으며 종전의 대응 태도에 대한 반성과 함께 다차원적인 진단을 통해서 각국의 특성과 여건에 맞는 방식으로 대대적인 개선과 보완을 해왔다. 그 동안 많은 국가들이 통합형 위기관리 모형을 대안적 패러다임으로 채택하여 국가 통합위기관리체제로 정착시키는데 성공하고 있으며 발전 속도가 빠른 나라들은 이미 안정적 수준에 이르고 있다.¹⁾

우리는 과거의 전쟁 또는 무력 충돌과 같은 전통적 안보 위기에서 21세기 진입부터는 포괄적 안보 개념을 표방하면서 가동을 시작하여 원숙한 통합관리시스템 구축을 위해 계속적으로 진행되어 온 것은 사실이다. 이러한 연유로 우리나라는 국가적 차원에서 통합 시스템의 본질에 대한 이해가 부족한 상태에서 「국가대테러활동지침」을 제·개정하고 매뉴얼을 제정하는 등 행정적 개선 위주의 체제적인 발전을 위한 노력을 지속적으로 경주해왔다. 그럼에도 불구하고 19대 국회 통과로 논의 시작 14년 4개월 만에 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」이 법제화되었다. 그러나 세부법안 입법과정으로 인하여 아직 시행되지 않은 대통령령으로 정하고 있는 몇몇 조항들의 난항이 예상되는바 국가적 차원에서 테러대응 관리의 패러다임을 변환시킬 수 있는 혁신적 조치가 수반되지 않은 채 종전의 분산 시스템으로는 복합적인 테러발생시 동시다발적으로 대처가 미흡한 면이 적지 않다. 결국 분산 시스템의 문제점은 기관

1) 이흥기, “국가 통합위기관리체제 구축 방안”, 대전대학교 대학원, 2013, 2쪽.

간 업무의 중복성, 지휘체계 혼란의 초래, 정보 수집 및 테러관리체제의 비효율성, 인원 및 예산의 낭비 등으로 나타날 수 있다. 특히 경찰의 차원에서 테러대응 관리의 패러다임 변혁을 위하여 통합 시스템에 기반을 둔 테러대응의 개선 노력이 요구된다.

이에 본 연구는 미국 뉴욕 9·11 테러, 스페인 마드리드 3·11 열차 폭탄테러, 영국 런던 7·7 연쇄 폭탄테러 사례를 비교·분석한 후 그에 따른 시사점을 도출하여 통합 시스템 관점에서 향후 우리나라 경찰의 효율적인 테러대응을 모색하는데 있어 우리에게 주는 함의는 무엇인지를 찾고자하는데 그 목적이 있다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 본 연구는 정부, 테러대응 관계기관, 언론 등 정부간행물과 관련 백서, 국내외에서 발간된 문헌들과 학술지 및 연구논문, 인터넷을 통한 각종 정보 등 문헌분석(Documentary Review)연구 방법을 채택하였다.

Ⅱ. 미국·스페인·영국의 테러 사례

1. 미국 뉴욕 9·11 테러

1) 개요

뉴욕 9·11 테러는 2001년 9월 11일 오전 8시부터 오후 5시 20분 사이에 일어난 인류 역사상 최대의 항공기 납치 동시다발 강습폭과 사건이다. 이 사건으로 미국 부(富)의 상징인 뉴욕 맨해튼 소재 110층 쌍둥이 건물 2동 모두가 완전 붕괴되었으며, 워싱턴 D.C에 소재한 미 국방부 청사(Pentagon) 일부가 붕괴되었다. 그리고 또 다른 납치된 여객기 1대가 백악관을 향해 비행하다가 내부에서 승객과 테러리스트가 격투를 벌

이는 과정에서 피츠버그 동남쪽에 추락하여 탑승객 전원이 사망하였다.²⁾ 오사마 빈 라덴(Osama bin Laden)의 지휘를 받은 알 카에다(Al-Qaeda) 테러분자 19명이 미국 여객기 4대를 납치하고 여객기를 무기화하여 미국의 중심을 공격하였다. 그 결과, 인명 피해는 총 84개국 3,040명(WTC 2,807, 펜타곤 189, UA93 44)이었으며, 그 중 구조요원 403명(소방 343, 경찰 60)이 순직을 하였다. 재산 피해는 총 122억 달러(13조 4,300억 원)로 추정되며, 미국은 9·11 테러 대응 및 응징을 위해 총 400억 달러(약 52조) 사용하였다.³⁾

2) 테러발생 전 대비 및 사전 조치

9·11 테러 이전 미국 정보체제는 중앙정보국(Central Intelligence Agency: CIA) 국장을 겸직하고 있는 중앙정보장(Director of Central Intelligence: DCI) 중심으로 이루어졌다. DCI는 서로 다른 소속 부서, 독립 예산, 정보 수집 및 분석 과정의 차이 등을 특징으로 하는 정보기구들을 총괄하여 전체적인 조율을 통해 정보활동이 원활할 수 있도록 통제하는 역할을 수행하도록 되어있었다. 그러나 위의 정보기구의 특징으로 인해 오히려 DCI 체제는 제 역할을 못했다. 특히 강력한 국방부의 독자적인 활동으로 DCI의 권한은 CIA에 대해서만 한정되었다. 결국 당시 미국의 국가정보체제는 다양한 기관을 하나의 팀으로 통합할 수 없었다고 볼 수 있다.⁴⁾

2) 장기봉, “뉴테러리즘의 등장과 이에 대응한 국가 네트워크 전략”, 대구대학교 대학원, 2007, 73쪽.

3) 김성근, “911테러와 재난대응, 그리고 그 교훈”, 재난안전 제15권 3호, 국립방재연구원, 2013, 54쪽.

4) 김연지, “9/11 테러 이후 미국의 국가정보체제 개혁”, 이화여자대학교 대학원,

2000년 1월 국가안보국(National Security Agency: NSA)은 사전에 항로를 답사하기 위해 쿠알라룸푸르를 방문한 테러분자 3명의 통화를 감청하여 이들이 테러와 관련된 인물이라는 사실을 알았다. 그럼에도 불구하고 CIA나 연방수사국(Federal Bureau of Investigation: FBI)에 이를 알려주지 않아 정보공유가 이루어질 수 없었던 것이다. CIA는 2001년 3월 태국 당국으로부터 테러범 중 1명이 LA행 UA편에 탑승했다는 정보를 입수하고도 이를 FBI와 공유하지 않음으로써 이들이 미국 내 행동을 사전에 포착할 중요한 기회를 상실한 것으로 지적되었다. 그리고 FBI 본부는 미네애폴리스 지부에서 체포한 이슬람인 비행 훈련생을 CIA의 Al-Qaeda 관련 정보와 연계시키지 않고 단순히 추방시키는 조치만 취함으로써 용의자 심문을 통해 얻을 수 있는 중요한 단서를 놓치게 된 것이다.⁵⁾

3) 테러발생 후 대응 조치

정부차원에서 비상대응인력들은 민간인 대피를 위해 헌신적인 노력을 했을 뿐만 아니라 빌딩 상층부에서 떨어지는 투신자와 건물 잔해를 피해 안전한 경로로 이동하도록 안내했기에 인명피해를 줄일 수 있었고, 남쪽타워 붕괴 후에도 구조작업을 계속해 나간 구조대원들의 굳은 의지로 인해 수많은 사람들이 목숨을 건질 수 있었다. 이러한 긍정적인 효과는 건물 붕괴로 인해 수많은 긴급대응인력이 희생된 결과라는 사실을 잊어서는 안 될 것이다. 그럼에도 비상대응인력들의 대응에 있어 보완이요망된 것은 당시 구조작전을 수행하는 과정에서 통합된 의사결정과 일

2014, 33쪽.

5) 한희원, 국가정보학 원론, 법률출판사, 2011, 648-649쪽.

원화된 명령체계가 결여되었고, 현장 비상대응인력 간 협조체계가 미흡하였다.⁶⁾

한편 미국 의회는 2002년 「국토안보법(Homeland Security Act)」을 제정하여 국토안보부(Department Homeland Security: DHS)를 창설하였고, 정보와 수사의 편의를 위해 「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 제정하였다. 이와 함께 「외국인등록법」에 따라 8만 명의 무슬림 이민자들에 대한 지문채취와 등록을 재 실시하였다. 또한 약 5,000명의 외국인들이 의회 결의에 따라 테러 예방 목적으로 임시 격리 수용되었다. 부시 행정부도 이러한 의회의 지원에 맞춰 NSA의 전자감시 활동을 강화하여 광범위한 테러인식 프로그램을 가동하였다.⁷⁾

경찰과 관련한 주된 사항을 살펴보면 「반테러법」은 첫째, 수사기관의 기능을 강화하여 테러리스트로 의심되거나 위협할 우려가 있는 자에 대하여 구금기간을 연장하고 통제하였다. 둘째, 수사기관 간의 정보를 공유하고, 나아가 잠재적 테러리스트의 주거지 등에 대한 수색이 가능할 수 있게 하여 강력한 정보 수집 권한을 통한 주요 감시활동을 규정하였다. 셋째, 법집행관이 다양한 법 제정을 통하여 테러 관련 수사에 있어 각종 조치를 완화하고 많은 재량권을 부여하는 등 법집행기관의 권한을 강화하였다. 또한 CIA, FBI, 국방정보국(DIA), NSA 등 22개 정보기관을 총괄 지휘, 감독하는 국가정보장(Office of the Director of National

6) 김성근, 앞의 책, 60-61쪽.

7) 김연지, 앞의 논문, 28쪽.

Intelligence: DNI)을 창설하고 DNI 소속하에 국가대테러센터(National Counter Terrorism Center: NCTC)를 신설하였다.

2. 스페인 마드리드 3·11 열차 폭탄테러

1) 개요

스페인 마드리드 열차 폭탄테러는 단 3분 만에 10개의 폭탄이 스페인 정책을 바꾸게 한 사건이다. 2004년 3월 11일 오전 7시 30분 마드리드 남부 아토차역 플랫폼으로 들어오던 열차 안에서 2차례 폭발이 발생하여 객차 2량이 완파되었다. 마드리드 시내의 일일 평균 65만 명이 이용하고 교통 중심축 역할을 하는 아토차 역은 마드리드와 교외를 잇는 통근열차와 연결되는 중심기지역이며 비슷한 시간대에 아토차 역 부근의 엘 포조-산타 에우게니아 역에서도 통근열차 폭발사고가 발생하여 기차역 플랫폼으로 들어오던 4대의 통근열차 안에서 열차 선로에 설치된 총 14개의 폭탄 가운데 10개(200kg) 폭발물을 연쇄적으로 폭발시킨 사건이다. 이 사건으로 192명이 사망하고 2,000여 명이 부상을 당하였다.⁸⁾ 테러리스트들은 북아프리카 출신 모로코계 스페인 이민 2세이거나 모로코인의 젊은 무슬림들로, 직접적인 원인은 이라크와 아프가니스탄 파병에 항의하기 위해 테러를 자행했다고 주장하였다.

2) 테러발생 전 대비 및 사전 조치

스페인의 테러대응 입법과 정책은 여러 해 동안 국제적 테러리즘보다

8) 홍순남, “마드리드 3.11 테러와 7.8 런던테러의 비교분석”, 대테러정책 연구논총 제3호, 국가정보원, 2006, 144쪽; 장기봉, 앞의 논문, 84쪽의 재구성.

는 바스크분리주의자(Euskadi Ta Askatasuna: ETA)의 위협에 대응하기 위하여 형성되어 왔다. 영국에서의 아일랜드공화국군(Irish Republican Army: IRA), 이스라엘에서의 하마스(Hamas), 러시아에서의 체첸반군 등 국내적 내지 민족주의적 테러리즘의 위협을 받아 온 나라들과 마찬가지로 스페인의 테러리즘 대책은 특정한 국내적 위협에 대응하기 위하여 발전되어 왔다.⁹⁾

스페인의 테러방지를 위한 국가차원의 조직분장은 크게 국방부에서 테러리즘에 대해 대응하기 위한 기관으로서 ETA의 폭탄테러를 진압·예방하기 위하여 테러전담기관인 국가정보센터(National Centre of Intelligence: NCI)를 중심으로 테러 관련 업무를 수행하고 있는 국방부(Ministry of Defense: MD)와 내무부 장관 소속으로 민간경비대(Civil Guard, Guardia Civil)와 국가경찰(National Police)을 두고 있는 내무부(Ministry of the Interior: MI)의 관할에 따라 나누어 볼 수 있다. 특히 국가경찰은 경찰총장을 수장으로 하며, 전국적인 수사, 도시지역의 안전, 교통통제 그리고 인질구출 등을 그 임무로 한다. 국가경찰의 특수작전단(Grupo Especial de Operaciones: GEO)은 테러범죄와 인질범죄에 대처하기 위한 특수조직이다. GEO에는 정보보급대가 소속되어 있는데, 그 임무는 스페인에 적대적인 국제 테러리즘에 대응하는 것이며, 이를 위하여 그 소속으로 국외정보단을 두고 있다.¹⁰⁾

한편 스페인은 ETA와 관련하여 오랜 국내테러에 시달려왔으며 그에 따라 다양한 법적 대응 수단을 마련해오고 있었고, 국내테러를 방지하기

9) 이계수 외, “테러대응 법령과 기구에 대한 비교 연구”, 치안논총 제22집, 치안정책연구소, 2006, 527쪽.

10) 이호수, “테러리즘 대응법제에 관한 연구”, 배재대학교 대학원, 2012, 142쪽; 이계수 외, 위의 책, 528쪽의 재구성.

위하여 종래 규정하고 있었던 실체법적·절차법적 조항들이 이미 인권 침해의 우려가 높다는 비판을 받고 있었다.¹¹⁾

3) 테러발생 후 대응 조치

테러발생 후 스페인 경찰은 ETA 소행으로 잘못 발표하였다가 이슬람 급진주의자들인 모로코 이슬람 무장 세력을 배후세력으로 지적하였다. 그러나 스페인 경찰은 신속하게 폭탄과 CCTV 테이프를 분석하고 미국과 영국의 공조수사로 테러범들을 체포하였다.¹²⁾ 그러나 교외의 철도나 지하철과 같은 교통수단은 짧은 시간에 대규모의 다중이 탑승과 하차를 하기 때문에 비행기의 경우처럼 보안검색 자체가 불가능하다는 관점에서 완벽한 예방은 원천적으로 어렵다는 것이 본질적인 문제이다.¹³⁾

한편 스페인은 9·11 테러나 3·11 마드리드 테러 이후에도 특별한 테러대응 입법을 하지 않았다. 종래 국내 테러와 관련하여 마련된 관련 규정들의 적용을 통하여 이 문제에 대하여 대처를 하고 있다. 이와 함께 오랫동안 시도되어 왔던 것으로 정보공동체(community of intelligence) 간의 위원회를 신설하는 것이 논의되었다. 이는 NCI와 다른 정보 수집 기관, 특히 Civil Guard와 National Police와 연결된 정보 수집 기관 간의 조정을 보장하기 위한 것이었다. 이 위원회는 수석부총리를 위원장으로 하고 국방부 장관, 내무부 장관, 차관급인 국가정보센터의 장 그리고 국무차관 등이 참여하도록 할 계획이었다. 그러나 스페인에서의 9·11 테러사건 이후 테러대응 체계의 강화노력, 즉 정보기관의 권한을 확장하기

11) 이계수 외, 위의 책, 532쪽.

12) 홍순남, 앞의 책, 146쪽.

13) 장기봉, 앞의 논문, 87쪽.

위한 노력은 결과적으로 성공하지 못한 것으로 보인다. 따라서 범집행기관들에게 추가적인 권한을 부여하기 위한 수많은 잠재적인 수단들을 시행하거나 강력한 정책적 조치를 취하기보다는 스페인 정부는 2004년 3월의 테러공격에 대응해서도 매우 수동적인 접근방식을 취하였다.¹⁴⁾

3. 영국 런던 7·7 연쇄 폭탄테러

1) 개요

2005년 7월 7일 아침 런던 중심가 4곳에서 폭탄 테러가 발생하였다. 08:50 런던 금융 중심가인 엘드게이트 역과 리버풀 스트리트 역과 사이 지하철에서 첫 번째 폭발이 발생하였다. 1분 후 두 번째 폭발이 에지웨어 로드역 지하철에서, 2분 후 세 번째 폭발이 킹스크로스 역과 러셀 스퀘어 역 사이 지하철에서 연쇄적으로 발생하였다. 이어 09:47 네 번째 폭발이 태비스톡 스퀘어에 있던 이층버스에서 발생하였다. 이 사건은 서유럽에서 일어난 최초의 자살 폭탄 테러사건으로 52명이 사망하고 700여 명이 부상을 당했다.¹⁵⁾

스코틀랜드 글렌이글스에서 주요 8국(G8) 정상회의가 개막하는 시점에 일어난 연쇄 폭탄테러 공격은 이라크전에 대한 전 세계의 관심을 끌기 위해 철저하게 계획된 것이었다. 사건이 보도되자 세계 언론들은 이 사건을 테러로 규정하고 Al-Qaeda로 자칭하는 비밀조직은 인터넷 웹사이트를 통해 자신들의 소행이라고 밝혔다.¹⁶⁾ 인질범들은 마드리드 테러

14) 이계수 외, 앞의 책, 530-532쪽.

15) 윤태영, “영국의 대테러리즘 위기관리 체계와 전략: 실제, 문제점 및 정책적 함의”, 한국위기관리논집, 제6권 제1호, 위기관리 이론과 실천, 2010, 92쪽.

16) 류재훈, “런던 버스·지하철 테러...200여명 사상”, 한겨레, 2005. 7. 8.

와 같이 파키스탄계 이민 2세의 영국인들이었다.

2) 테러발생 전 대비 및 사전 조치

9·11 뉴욕 테러 이후 영국은 런던에 대한 Al-Qaeda의 테러공격 가능성에 대비하여 테러예방 정책과 훈련을 강화하여 왔다. 블레어 정권은 화생방 테러공격에 대비하여 5,600만 파운드를 사용하였으며, 안보와 대테러 예산도 2000년 9억 5,000만 파운드(17억 달러)에서 2002년 15억 파운드, 2004년 21억 파운드로 대폭 증액하였다. 또한 대테러시스템으로 정보, 경찰, 보건, 교통 등 관련 부처와 대테러특별팀을 창설하여 운영하여 왔다. 이미 2003년 9월 런던 지하철이 화생방 테러공격을 받을 것에 대비하여 대규모 대테러 모의훈련을 실시한 바 있다. 2005년 3월 영국 경찰은 “틈새작전”명으로 700명의 경찰을 동원하여 영국 남부지역에서 24회의 수색작전으로 파키스탄계 영국인 8명을 테러 모의혐의로 체포하기도 하였다.¹⁷⁾

3) 테러발생 후 대응 조치

2005년 7월 런던 지하철 폭탄테러사건을 계기로 2006년에 「테러법(Terrorism Act) 수정안」을 통과하였다.

경찰과 관련한 주된 사항을 살펴보면 「테러법(Terrorism Act)」은 국제테러에도 대비한다는 의미를 가지며 테러 관련 통화기록의 감청 및 압수와 금융기관의 계좌 확인 권한 부여 등 경찰의 수사권을 더욱 강화하였다.¹⁸⁾ 「테러법(Terrorism Act)」에서는 국제적인 사안에도 대응할

17) 홍순남, 앞의 책, 156-157쪽.

수 있도록 대상을 확대하여 조직에 의한 테러 행위나 테러리스트를 위한 자금조달 및 재정적인 지원을 규제하기 위해 경찰의 권한을 확대시켰다. 이에 테러조직의 지정 및 그 소속의 금지, 테러목적의 자금공여의 금지, 경찰관의 테러리스트에 대한 무영장 체포권한 부여 등을 규정하고 있다. 특히 수사기관의 기능을 강화하여 특정 통신감청이나 감시기기의 설치, 비밀수사관에 의한 정보활동 등이 가능하게 되었다.¹⁹⁾

한편 2003년 6월에는 16개 정부 부처와 기관의 대표로 구성된 '통합테러분석센터(Joint Terrorism Analysis Center: JTAC)'가 보안정보부(Security Service: SS, MI5)에 설치되어 국내외 테러리즘에 대한 통합된 정보 분석과 평가와 아울러 위협 단계 평가와 경보 발령 등의 역할을 수행하고 있다.²⁰⁾

Ⅲ. 테러 사례 분석 및 함의

1. 테러 사례 비교·분석

지금까지 살펴본 미국 뉴욕 9·11 테러, 스페인 마드리드 3·11 열차 폭탄 테러, 영국 런던 7·7 지하철 연쇄폭탄 테러를 비교·분석하면 다음과 같다.

18) 이삼기, “포괄적 안보시대의 뉴테러리즘에 대비한 한국의 대응전략”, 용인대학교 대학원, 2013, 62쪽.

19) 윤해성, “대 테러 활동에 관한 수사시스템 정비방안”, 형사정책연구 2011권 4호, 한국형사정책연구원, 2011, 103쪽.

20) 윤대영, 앞의 논문, 87쪽.

〈표 1〉 테러 사례 비교·분석

구 분	분석 내용
9·11 테러	· 기존 테러 관련 법률 → 「반테러법」, 「외국인등록법」 등 제정 및 보완 · 정보체제 관리 → 통합형 정보체제 구축 · 통합된 의사결정, 일원화된 명령체계 → 현장 통합지휘통제체계 구축
3·11 테러	· 정보 수집 기관간 조정 → 정보공동체 신설 논의
7·7 테러	· 기존 테러 관련 법률 → 「테러법」 보완, 강화 · 테러리즘에 대한 통합된 정보 분석과 평가 → JTAC 설치

9·11 위원회 보고서는 9·11 테러가 예측 능력, 정책 능력, 실행 능력, 관리 능력에서 국가적인 결함이 있었기에 발생한 것이라 진단했다.²¹⁾

미국은 분산형 정보체제의 한계로 인해 국가정보체제의 구조와 정보 전달에 대한 절차상의 문제가 발생하였고, 그로 인해 정보체제 내 CIA·FBI·국무부·군, 국토안보 관련 부처 등 관련 조직들 간에 실질적인 정보 공유가 이루어지지 않았다. 이것이 9·11 테러를 막지 못한 가장 결정적인 요인이라고 분석할 수 있다.²²⁾ 미국 9·11 테러를 분석해보면 정부 차원에서 비상대응인력들은 민간인 대피를 위해 헌신적인 노력을 기울였다. 또한 초유의 본토 피습 테러 사건을 계기로 「반테러법」인 「USA PATRIOT Act」를 강력하게 추진하여 입법시켰다. 이 법에서의 대응체계는 테러발생 후 대응 및 구조 활동보다는 테러발생 전의 탐지, 준비, 예방, 방호, 대응 등에 절대적인 역점을 두고 있다. 이러한 미국의 법제적 변화는 세계 각국으로 하여금 국가 안보위기관리 차원에서

21) The 9-11 Commission Report, "Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States", Official Government Edition, 2004, pp. 339-360.

22) 김연지, 앞의 논문, 34쪽.

총력 대응체계를 갖추기 위한 대테러 관련 법규의 보완 및 제정에 크게 영향을 미쳤다.²³⁾ CIA·FBI·국방부 등 관련 부처 22개 기관을 통합·조정하여 대통령 직속 기구로 ‘국토안보국(Office of Homeland Security)’을 9월 20일 창설하여 대테러 업무를 총괄, 테러 예방 및 저지 등의 지휘권을 행사하도록 하였다.²⁴⁾ 미국 국가정보체제는 통합적인 정보체제의 운영을 위해 DNI 직위를 신설하였다. DNI의 신설은 미국이 정보체제 전체를 효과적으로 통합하여 운영하고자 하는 제도적 노력을 보여주는 것으로, 통합형 정보체제의 요소를 도입하여 9·11 테러 이전의 정보기구 사이 협력 부족으로 인한 정보 공유 부재 문제를 보완하는 제도적 장치의 마련이라고 볼 수 있다.²⁵⁾

스페인 3·11 테러를 분석해보면 스페인은 미국·영국·이탈리아 등의 공조 수사 와 CCTV를 통하여 테러리스트들을 신속히 체포할 수 있었다. 또한 종래의 CESID를 NCI로 개칭하여 테러 관련 긴급상황 발생 시 신속한 대응을 위하여 권한을 확대하고자 하였고, 비록 성공적이지는 못하였으나 테러대응 체계의 강화 노력을 위한 NCI와 다른 정보 수집 기관 간의 조정을 위하여 정보공동체 간의 위원회 신설도 논의되었다는 것이다.

스페인 모델은 국내테러에 대응하는 오랜 경험을 바탕으로 이미 존재하는 국내법 규정을 통하여 국제테러 상황에 대처하고 있다는 점에 그 특징이 있다. 국제 테러리즘에 대한 대응은 다른 나라들과는 현저하게 다르지만, 스페인은 이미 바스크족에 대응하기 위한 정책과 입법을 가지

23) 박진이, “NEW 테러리즘시대의 對테러방안에 관한 연구”, 고려대학교 대학원, 2009, 69쪽.

24) 국가정보원, 월간테러정세, 국가정보원, 2001, 49쪽.

25) 김연지, 앞의 논문, 45쪽.

고 있었으며, 그 내용은 다른 나라들의 테러방지대책과 유사하다고 평가된다.²⁶⁾

영국 7·7 테러를 분석해보면 경찰과 정보기관 간의 협력을 통하여 초기 사건현장 보존과 CCTV 활용을 통한 수사가 활기를 띠기 시작하면서 전반적으로는 성공을 거두었다고 할 수 있다. 또한 테러리즘에 대한 간접 선동, 테러공격 모의 행위 금지 등 테러방지를 위한 강력한 제재조치를 위해 테러 관련 법률들을 제정, 마련하면서 이를 통합, 보완한 법률이라고 할 수 있는 「테러법」을 제정하여 이후 지속적으로 테러대응 활동과 관련한 법규를 보완하고 있다는 것이다.

요컨대 테러방지라는 거시적 차원에서 미국·스페인·영국은 국가와 국민의 보호라는 대전제 하에 제정된 테러 관련 법률, 테러대응 조정·통제의 기능을 하는 컨트롤 타워를 갖추고 있는데, 이는 통합 시스템에 기반을 둔 테러대응 관리라고 평가할 수 있을 것이다.

2. 통합 시스템 관점의 경찰 테러대응에의 함의

통합 시스템의 관점은 테러대응시스템의 구성 요소라고 할 수 있는 목적, 구조, 기능 등을 결합하여 하나의 전체 시스템을 구축하는 과정이며, 구축된 테러대응시스템의 운영·관리에 필요한 업무를 일괄하여 테러대응 관계기관에 제공하는 유·무형의 서비스 형태 또는 행위라고 정의할 수 있으며, 그 행위의 주체는 컨트롤 타워라고 할 수 있다.²⁷⁾

26) 이계수 외, 앞의 책, 533쪽.

27) 통합 시스템을 통한 테러대응시스템에서 요구되는 주된 특성과 그에 따르는 장점은 첫째, 테러유형별 테러관리 계획 또는 각 관계기관의 주요 관리 계획이 특정 테러에 국한되는데 비하여 모든 범위의 테러에 대하여 종합적인 접근이 가능하다. 둘째, 각 테러의 상호작용으로부터 야기되는 복잡하고 중복된

통합관리의 이론적 근거로 퀘렌텔리(Quarantelli, 1991)는 재난유형별 분산관리 방식은 통합관리 방식으로 전환되어야 한다는 근거를 제시하고 있다.²⁸⁾

이러한 통합 시스템 접근의 원칙은 재난 유형과 이에 대처하기 위해 필요한 인적·물적 자원이 조금씩 다르다고 하더라도 구체적인 위협에 관계없이 동일한 일반적 활동들이 재난 전, 대응, 복구시기에 진행되며, 거의 유사한 자원 동원 체계와 자원 유형을 필요로 한다는 점이다. 위기 관리의 종합성은 재난에 대한 대응이나 긴급 대응에 있어서, 특히 다양한 차원에서의 결정과 각 부분이나 부서의 판단이 교차하는 가운데 통일적인 활동을 하지 않으면 안 된다는 것을 의미한다.²⁹⁾

이와 같은 통합 시스템은 테러관리 과정의 모든 단계, 즉 예방-준비-대응-복구를 다루고 중앙 및 지방정부가 수행하는 모든 테러관리 활동 및 테러유형과 위협상황에 대하여 하나의 기관이 조정·통제하는 제도라고 할 수 있다.

한편 우리나라는 미국의 9·11 테러를 계기로 2001년 11월 국가정보원이 주도해 처음 입법 예고된 뒤 수많은 논란 속에 국회 문턱을 넘지 못했으나, 이번 19대 국회 통과로 논의 시작 14년 4개월 만에 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」이 법제화되어 고무적으로 평가할 수

테러의 양상을 고려할 수 있다. 셋째, 테러관리 조직을 통합함으로써 분산된 조직체계에 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.

28) 이정일, “국가 통합위기관리체계 구축에 관한 연구”, 광운대학교 대학원, 2006, 26쪽.

29) 최용선, “인위재난과 자연재난의 긴급대응활동에 관한 비교 연구”, 고려대학교 대학원, 1998, 122-123쪽.

있을 것이다.

현행 우리나라 경찰의 테러방지 관련 주된 사항을 살펴보면 「경찰청과 그 소속기관 직제」상 경찰청 생활안전국은 범죄예방에 관한 연구 및 계획의 수립, 총포·도검·화약류 등의 지도·단속을, 수사국은 범죄의 수사에 관한 사항을, 경비국은 안전관리·재난상황 및 위기상황 관리기관과의 연계체계 구축·운영, 경찰작전·경찰전시훈련 및 비상계획에 관한 계획의 수립·지도, 중요시설의 방호 및 지도, 대테러 예방 및 진압 대책의 수립·지도, 경호 및 요인보호계획의 수립·지도를, 정보국은 제 분야에 관한 치안정보의 수집·종합·분석·작성 및 배포를, 보안국은 북한이탈 주민관리 및 경호안전대책 업무, 보안관련 정보의 수집 및 분석을, 외사국은 재외국민 및 외국인에 관련된 신원조사, 외국경찰기관과의 교류·협력, 국제형사경찰기구에 관련되는 업무, 외사정보의 수집·분석 및 관리, 외국인 또는 외국인과 관련된 간첩의 검거 및 범죄의 수사지도 등의 임무를 담당하고 있다.³⁰⁾ 또한 「경찰청과 그 소속기관 직제 시행규칙」상 경찰청은 경비국에 경비과·위기관리센터·경호과 및 항공과를 두며, 위기관리센터의 장은 대테러 관련 12가지 사항을 분장하고 있다.

상기에서 언급했듯이 테러관리 과정은 예방-준비-대응-복구의 단계별로 테러대응 계획 수립이 이루어져야 할 것이다. 테러발생 전의 예방 단계에서는 테러 관련 정보 수집, 준비 단계에서는 예방에 따른 계획, 준비, 교육, 훈련 등이 필요하다. 테러발생 후의 대응 단계에서는 초동조치, 주민통제, 현장지휘 등, 수습 및 복구 단계에서는 테러발생 원인 및 문제점 조사 등이 요구된다.

30) 「경찰청과 그 소속기관 직제」 제11조-제15조의2.

경찰은 사무 분장을 통하여 그에 따른 임무를 담당하고 있기 때문에 이러한 모든 각 과정의 단계별 업무의 역할을 충분히 수행할 수 있을 것이다. 다만, 각 과정의 모든 단계에서 경찰의 역할이 효과성을 갖도록 하기 위해서는 3가지 관점에서 접근할 수 있을 것이다. 첫째, 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」이 대테러활동에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용하기 때문에 경찰 관련 법령은 이 법의 조항들을 충족해야 할 것이다. 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」의 조항과 관련한 경찰의 임무를 살펴보면 제6조(대테러센터) 1항 4호는 국가 중요행사 대테러안전대책 수립의 사항을 수행하도록 규정하고 있고, 제10조(테러예방을 위한 안전관리대책의 수립) 1항에서 관계기관의 장은 국가중요시설과 많은 사람이 이용하는 시설 및 장비(이하 “테러대상시설”이라 한다)에 대한 테러예방대책과 테러의 수단으로 이용될 수 있는 폭발물·총기류·화생방물질(이하 “테러이용수단”이라 한다), 국가 중요행사에 대한 안전관리대책을 수립하여야 한다고 규정하고 있다. 경찰의 직무와 비교하면 경비국 위기관리센터는 중요시설의 방호 및 지도에 관한 사항을 분장할 뿐 많은 사람이 이용하는 시설, 즉 다중이용시설과 국가 중요행사에 대한 안전관리 대책에 관한 사항은 명시되어 있지 않아 추가 규정이 필요하다. 둘째, 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」 제6조 1항에는 대테러활동과 관련한 사항들을 수행하기 위하여 국무총리 소속으로 관계기관 공무원으로 구성되는 대테러센터를 두며, 2항에는 대테러센터의 조직·정원 및 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다. 영국의 JTAC와 같은 파견업무형태는 경찰의 특화된 정보능력을 충분히 살릴 수 있는 구조라고 볼 수 있기 때문에 세부 법안 입법과정 시 충분히 우리가 참고할 만하다. 셋째, 테러관리 과정은 모든 단계를 통합적으로 중재할 수 있는 단일 부처 조정 하에서 정보

전달의 일원화를 통한 종합적 관리 활동이 효율적이다. 이를 위해서는 대테러센터 내 별도로 경찰조직팀을 구성하여 이 부서에서 경찰 각국의 대테러 관련 사항 등의 업무를 조정·통제할 수 있도록 하는 조항이 마련되어야 할 것이다.³¹⁾

한편 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」의 제정에 있어 세부 법안 입법과정으로 인하여 아직 시행되지 않은 국가테러대책위원회, 대테러센터, 전담조직의 설치, 테러예방을 위한 안전관리대책의 수립, 테러취약요인 사전제거의 조항들은 테러사건의 경험으로부터 기존의 분산 시스템을 통합 시스템으로 전환한 각국의 사례들을 기본삼아 국민의 인권을 최소화하며, 명확하고 구체적인 내용들로 규정하여 실효성 있는 법제로 시행되어야 할 것이다.

IV. 결 론

본 연구는 미국 뉴욕 9·11 테러, 스페인 마드리드 3·11 열차 폭탄테러, 영국 런던 7·7 연쇄 폭탄테러 사례를 비교·분석한 후 그에 따른 시사점을 도출하여 통합 시스템 관점에서 향후 우리나라 경찰의 효율적인 테러대응을 모색하는데 있어 우리에게 주는 함의는 무엇인지를 찾고자하는데 그 목적이 있다.

본 연구를 통해 알 수 있었던 각국에서 발생한 테러 사례의 특징 및 시사점을 통합 시스템 관점에서 정리하면 다음과 같다.

첫째, 미국과 영국은 인권침해 소지의 가능성에도 불구하고 국가와 국

31) 다른 견해로는 경찰청의 종합적 통제 기능을 강화할 수 있도록 하는 훈련 방법도 고려해 볼 수 있다.

민의 보호라는 대전제 하에 기존의 테러 관련 법률들을 통합하여 제정 또는 수정, 보완하였고, 경찰 등 수사기관의 기능 강화, 주요 감시활동 규정, 법집행기관의 권한을 강화하였다. 둘째, 미국은 분산형 정보체제의 한계를 극복하기 위하여 통합형 정보체제를 구축, 테러 관련 업무들의 조정·통합 기능의 역할을 담당하고 있는 컨트롤 타워를 신설 및 운영하였다. 셋째, 스페인은 비록 성과를 거두지는 못하였으나 정보 수집 기관 간의 조정을 위하여 정보공동체의 위원회 신설이 논의되었다. 넷째, 시스템적 사고의 제 접근에서 기존의 테러 관련 법률로부터 테러 위협에 대처하고, 정보 공유의 부재로 인한 테러방지 실패 원인을 유발할 수 있었던 분산 시스템을 테러방지라는 거시적 차원에서 테러 관련 법률들을 통합하며 수사기관의 기능을 강화하고, 통합형 정보체제 구축의 일환인 컨트롤 타워를 신설하는 통합 시스템으로 전환하였다는 점은 우리나라 경찰의 테러대응에 대한 교훈과 과제를 시사하고 있다.

이러한 시사점을 통한 경찰의 효율적 테러대응을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 테러관리 각 과정의 모든 단계별 경찰의 역할이 효과성을 갖도록 하기 위해서는 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」에서 규정하고 있는 다중이용시설과 국가 중요행사에 대한 안전관리 대책에 관한 사항이 명시되어야 할 것이다.

둘째, 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」의 제정에 있어 세부 법안 입법과정으로 인하여 아직 시행되지 않은 조항들 중 영국의 JTAC와 같은 파견업무형태는 경찰의 특화된 정보능력을 충분히 살릴 수 있기 때문에 이는 충분히 우리가 참고할 만하다.

셋째, 정보전달의 일원화를 통한 종합적 관리를 위하여 대테러센터 내 별도 경찰조직팀을 구성하여 경찰 각 국의 대테러 관련 사항 등의 업무를 조정·통제할 수 있도록 하는 조항이 마련되어야 할 것이다.

한편 통합 시스템으로 전환한 각국의 사례들을 기본삼아 명확하고 구체적인 내용들로 규정하여 실효성 있는 법제로 시행되어야 할 것이다.

◆ 주제어(Key Words) : 시스템(System), 시스템적 사고(Systemic Thinking), 통합 시스템(Integrated System), 테러대응(Counter-Terrorism), 테러대응시스템(Counter-Terrorism System).

〈논문 접수 : 2016. 4. 16, 심사 개시 : 2016. 4. 20, 게재 확정 : 2016. 5. 20〉

참 고 문 헌

I. 국내문헌

1. 단행본

국가정보원, 월간테러정세, 국가정보원, 2001.

한희원, 국가정보학 원론, 법률출판사, 2011.

2. 논문 및 기타

김성근, “9·11테러와 재난대응, 그리고 그 교훈”, 재난안전 제15권 3호, 국립방재연구원, 2013.

김연지, “9·11 테러 이후 미국의 국가정보체제 개혁”, 이화여자대학교 대학원, 2014.

류재훈, “런던 버스·지하철 테러…200여명 사상”, 한겨레, 2005. 7. 8.

박진이, “NEW 테러리즘시대의 對테러방안에 관한 연구”, 고려대학교 대학원, 2009.

윤태영, “영국의 대테러리즘 위기관리 체계와 전략: 실제, 문제점 및 정책적 함의”, 한국위기관리논집 제6권 제1호, 위기관리 이론과 실천, 2010.

윤해성, “대 테러 활동에 관한 수사시스템 정비방안”, 형사정책연구 2011권 4호, 한국형사정책연구원, 2011.

이계수·오동석·오병두, “테러대응 법령과 기구에 대한 비교 연구”, 치안논총 제22집, 치안정책연구소, 2006.

이삼기, “포괄적 안보시대의 뉴테러리즘에 대비한 한국의 대응전략”, 용인대

- 학교 대학원, 2013.
- 이정일, “국가 통합위기관리체제 구축에 관한 연구”, 광운대학교 대학원, 2006.
- 이호수, “테러리즘 대응법제에 관한 연구”, 배재대학교 대학원, 2012.
- 이흥기, “국가 통합위기관리체제 구축 방안”, 대진대학교 대학원, 2013.
- 장기봉, “뉴테러리즘의 등장과 이에 대응한 국가 네트워크 전략”, 대구대학교 대학원, 2007.
- 최용선, “인적재난과 자연재난의 긴급대응활동에 관한 비교 연구”, 고려대학교 대학원, 1998.
- 홍순남, “마드리드 3·11 테러와 7·8 런던테러의 비교분석”, 대테러정책 연구논총 제3호, 국가정보원, 2006.

II. 외국 문헌

1. 단행본

The 9-11 Commission Report, “Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States”, *Official Government Edition*, 2004.

< ABSTRACT >

A Study on a Developmental Direction for Police to Response Terrorism Effectively through Terror Case Analysis

– Focused on the Integrated System Point of View –

Kwon, Jeong-Hoon

This study, through the cases of 9-11 Terror occurred in New York, 3-11 Train Bombings Terror in Madrid, Spain, and 7-7 Serial Bombings Terror in England, aims at analyzing comparatively the terrors in the systematic point of view, at drawing suggestions, and at looking into the direction to response terrors directly.

This study arranged, in the point of integrated system, the peculiarities and suggestions of terror accidents occurred in respective nations detected from this study. Considering on the approach to systematic thoughts, it suggests to us greatly that our country coped with terror threatening, by checking the law related to existing terror, integrated laws related to terrors in the macrolevel, because disperse system may bring about failure cause in terror prevention due to absence of information share, and changed them into an integrated system, by strengthening investigation organization function and establishing control tower to construct integration-type information system.

This study presented some development directions for police to cope

with terror effectively in the future through this suggestion. First, for the police roles to be effective, classified with all of the steps in terror management processes, our country has to specify the matters about safety management measure on multi-use facilities and safety management at the time of national major events regulated by 「anti-terrorism law for people protection and public safety」. Second, in the course of establishing 「anti-terrorism law for people protection and public safety」, the types of secondment such as JTAC of the UK which don't come into force due to the legislation process of detailed bill can emphasize the specialized ability in information sufficiently that police holds. Third, for the purpose of comprehensive management through the unification of information conveyance, a provision has to be established so that a separate police team can be organized in the counterterrorism center. In addition, our country has to enforce the law effectively by defining concrete contents, basing on comprehensive systemic thoughts.