

2010-14 | 책임연구보고서

**미국 국토안보법의 체계에 관한 연구**

**치안정책연구소**  
POLICE SCIENCE INSTITUTE

**미국 국토안보법의 체계에 관한 연구**

**치안정책연구소 범죄수사연구실**

**선임연구관 정 지 운**

# 목 차

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 목적 .....	1
제2절 연구의 범위와 방법 .....	4
<b>제2장 국토안보법의 의의와 구성</b> .....	<b>8</b>
제1절 국토안보법의 의의 .....	8
1. 국토안보법의 지위 .....	8
2. 국토안보법상 제 용어의 정의 .....	9
제2절 국토안보법의 구성 .....	13
1. 의의 .....	13
2. 국토안보법 본문 .....	13
<b>제3장 국토안보부의 체계</b> .....	<b>31</b>
제1절 국토안보부의 임무와 구성 .....	31
1. 국토안보부의 임무 .....	31
2. 국토안보부의 구성 .....	32
제2절 정보분석기반시설보호국 .....	37
1. 정보분석기반시설보호국의 구성 .....	37
2. 정보분석기반시설보호국으로 이관되는 직무 .....	43
제3절 과학기술국 .....	44
1. 과학기술국의 설치 .....	44
2. 과학기술국장의 책임과 권한 .....	44

3. 과학기술국으로 이관되는 직무 .....	46
제4절 국경교통안전국 .....	47
1. 국경교통안전국장의 설치 .....	48
2. 국경교통안전국장의 책무 .....	48
3. 국경교통안전국으로 이관되는 직무 .....	49
<b>제4장 미국의 대테러정책 .....</b>	<b>50</b>
제1절 테러의 변천 .....	50
제2절 현대 국제사회의 대테러대책 .....	56
제3절 9·11테러의 영향과 미국의 대테러정책 .....	60
1. 9·11테러의 영향 .....	60
2. 미국의 대테러정책 .....	63
<b>제5장 우리나라의 테러대책 .....</b>	<b>69</b>
제1절 테러대책의 필요성 .....	69
제2절 테러대책입법의 필요성 .....	73
1. 국가대테러활동지침과 문제점 .....	73
2. 2004년 폐기된 테러방지법(안) .....	81
3. 테러대책입법의 필요성 .....	84
제3절 경찰의 테러대책 .....	86
<b>제6장 결론 .....</b>	<b>91</b>

참고문헌

부록

<그림 차례>

< 그림 1 > 국토안보부 조직도 .....	33
< 그림 2 > 국민안전부 신설(안) 조직도 .....	89

## 제1장 서론

### 제1절 연구의 목적

1945년 8월 15일 일제의 강점에서 벗어난 우리 민족은 1948년 8월 15일 남한의 정부수립과 함께 불행한 남북분단의 역사를 맞이하였다. 또한 1950년 6월 25일의 남침으로 시작된 한국전쟁이 1953년 7월 27일의 휴전으로 60여년이 지나는 현재까지도 전쟁이 종결되지 않은 상태이다.

한국전쟁을 통해 발생한 우리 민족의 고통은 이산가족의 아픔과 함께 현재진행형으로 남아 있다. 이러한 피해 외에도 잠재하는 전면전 발발의 위협은 우리나라 국민에게 정신적 고통을 주고 있고, 우리 국민은 무의식의 상태에서 그 위협을 받고 있다. 최근 ‘천안함 사태’에서도 볼 수 있듯이 지구상의 분단된 유일한 국가인 우리나라는 전쟁과 테러의 공포 속에서 살고 있으며, 테러와 테러가 극단적으로 확대된 전면전이 언제 발생할지 모르는 공포를 느끼고 있다.

우리나라가 직면한 공포는 북한과의 군사적 대립에 의한 공포가 가장 크다. 그리고 이러한 전쟁의 위협은 우리나라를 침입한 외세의 역사가 보여 주듯이 주변국인 미국·일본·중국·러시아의 정치적 역학관계와도 밀접하다. 예컨대 남북분단의 원인도 세계2차대전의 종결과정에서 일본군의 무장해제과정의 미국과 소련의 역학관계였고, 한국전쟁의 간접적 원인은 남한에서의 미군 철수와 북한에서의 소련의 지원 그리고 중국의 공산화가 무관하지 않다. 이와 마찬가지로 우리나라가 받고 있는 테러의 위협도 북한에 의한 테러의 위협이 가장 큰 것이지만, 주변국과의 관계

에서 발생하는 우리나라의 국제적 입장에 따른 테러의 위협 등도 무시할 수 없는 상황이다.

최근 우리나라의 경제발전과 함께 국제사회에서 우리나라의 역할이 증대함으로써 우리나라와 우리나라 국민에 대한 다양한 테러의 위협도 발생하고 있다.

국가가 국가의 존립을 유지하고 국민의 안전을 확보하기 위해 최선의 노력을 해야 하는 것은 국가가 성립함과 동시에 국가에게 주어진 영원한 임무이다.<sup>1)</sup> 국가가 이러한 임무를 완벽하게 수행할 때 국민은 평화로운 생활을 영위할 수 있고, 국가는 발전하게 된다.

그런데 현대 국제사회에서 대부분의 국가들은 전쟁과 테러 등 국가와 국민의 안전을 위태롭게 하는 국가 내·외부의 다양한 위협으로부터 노출되어 있다. 이러한 위협을 제거하기 위해서 국가는 위협요소를 사전에 인지하고 제거할 수 있는 능력을 갖추어야만 하게 되었다. 이러한 능력을 갖추기 위해 미국 등 많은 국가는 다양한 법제도적 대책을 진행하고 있다.<sup>2)</sup>

우리나라는 북한의 전쟁도발과 테러의 위협<sup>3)</sup>이 상존하고, 국제관계에 의한 역학적 위협요소의 변화에 따른 국가적 법익의 침해 등 국가를 위

1) 국가는 이와 같은 테러행위를 예방하고 테러행위를 진압하며 테러행위로 인한 피해를 신속하게 구제함으로써 모든 사람의 생명과 신체의 안전 및 재산을 보호할 의무가 있으며 그 의무를 효율적, 체계적으로 수행하기 위하여 국내에서는 물론이고 국제적으로 필요한 조치를 취할 책임이 있다(최철영, 테러문제에 대한 효과적인 기구 운영과 관련법령 정비에 관한 연구, 치안연구소, 2003, 9면).

2) 권정훈·김태환b, “유럽 선진국의 법제적 테러 개념에 관한 고찰”, 한국경호경비학회지 제15호, 2008, 26-30면.

3) 우리나라에서의 테러위협은 그 동안 거의 북한과 관련되었다. 그런데 북한과 우리나라는 이데올로기에서 서로 극단적으로 대립하였기 때문에 북한에 의한 테러위협은 대부분 이데올로기 범죄성을 띠었다. 팔레스타인의 이스라엘에 대한 테러, 아일랜드 IRA의 영국에 대한 테러가 종교적 이데올로기에 기초한 것이라면, 북한의 대남테러는 정치적 이데올로기에 기초한 것으로 구별될 수 있다(손동권b, “테러리즘의 이데올로기 범죄성과 그에 대한 형사정책”, 대테러연구 제25집, 경찰청, 2002, 91면).

협하는 다양한 요소를 적절하게 통제할 수 있는 역량을 갖추어야 한다는 인식은 이미 오래전부터 있었다. 하지만 이러한 인식에도 불구하고 이를 위한 우리나라의 법제도적 기반은 매우 미흡하다. 이런 관점에서 본다면 2001년 발생한 9·11테러를 계기로 미국에서 제정된 미국의 국토안보법에 관한 연구는 우리나라와 우리 국민의 안전을 위한 법제도적 기반을 제고하는데 기여할 것으로 보인다.

2001년 9월 11일 미국에서 발생한 9·11테러는 테러대책을 중심으로 하는 미국의 안보정책에 많은 변화를 가져왔다.<sup>4)</sup> 9·11테러는 오전 8시 45분에 시작하여 오전 10시 3분에 끝났지만,<sup>5)</sup> 그 피해는 미국 역사에 기록될 정도의 강력한 것이었다.<sup>6)</sup> 9·11테러는 미국이 건국된 이래 미국 본토의 중심부가 외부의 공격을 받은 첫 사례가 되었다.<sup>7)</sup>

- 
- 4) 김순석, “다문화주의에 따른 자생테러리즘의 가능성과 대책에 관한 연구”, 한국경호경비학회지 제23호, 2010, 3면; 권정훈·김태환a, “각국의 테러대응 조직과 기능의 비교 연구”, 한국경호경비학회지 제20호, 2009, 50면; 김순석·신제철, “현행 ‘국가대테러활동지침’의 문제점과 입법적 개선방안에 관한 연구”, 한국경호경비학회지 제20호, 2009, 97면; 정우일, “지역사회 대테러활동에 관한 연구”, 한국경호경비학회지 제19호, 2009, 188면; 최진태b, “미래국제 테러 유형과 전망에 관한 연구”, 한국경호경비학회지 제15호, 2008, 328면; 김진혁, “대중교통테러의 대응방안”, 한국경호경비학회지 제14호, 2007, 111면; 최기남, “미국의 대외안보전략에 대응한 이슬람Terrorism의 진술적 진화”, 한국경호경비학회지 제14호, 2007, 518면; 최진태a, “동남아시아 이슬람 테러리즘 현황 및 전망에 관한 연구”, 한국경호경비학회지 제14호, 2007, 550면; 박준석, “한국의 테러리즘의 대테러전략과 민간시큐리티의 역할증대방안”, 한국경호경비학회지 제14호, 2007, 198면.
- 5) 보스턴에서 로스앤젤레스로 향하던 항공기 AA11편(아메리칸 항공)이 세계무역센터 북쪽 건물과 충돌(08:45), 뉴저지에서 샌프란시스코로 향하던 항공기 UA93편(유나이티드 항공)이 피츠버그 동남쪽 추락(10:03), 보스턴에서 로스앤젤레스로 향하던 항공기 UA175편(유나이티드 항공)이 세계무역센터 남쪽 건물과 충돌(09:03), 워싱턴에서 로스앤젤레스로 향하던 AA77편(아메리칸 항공)이 워싱턴의 국방부 건물과 충돌(09:40)하였다.
- 6) 인명피해는 2,800~3,500명(항공기 탑승객 266명의 사망, 워싱턴 국방부 청사에서 125명의 사망 또는 실종, 세계무역센터에서 2,500~3,500명 사망 또는 실종)이며, 물질 피해로는 세계무역센터 남·북쪽 건물과 제7세계무역센터가 붕괴되었고 국방부 건물이 부분적 파손되었다; 2001년 금액으로 환산할 경우 피보험 손실액은 4~7백 억 달러로 추정 된다(김효준b, “민간항공의 대테러 대책검토-2001년 9월 11일 사건을 중심으로”, 대테러연구 제25집, 경찰청, 2002, 23면); 조은경, “테러범 프로파일링의 제한적 유용성”, 대테러연구 제25집, 경찰청, 2002, 249면.
- 7) 9·11테러의 공격은 실로 엄청난 충격이었다. 미국인들은 미 본토도 이젠 더 이상 불침 영역이 아니며 난공불락의 요새가 아님을 깨닫게 되었다. 그렇다고 해서 거미줄처럼 얽혀 있기

이에 미국은 9·11테러와 같은 외부 공격의 재발방지와 미국과 미국민에 대한 테러의 사전예방을 위한 법제도적 대책으로 국토안보법의 제정을 준비하였고,<sup>8)</sup> 2002년 11월 25일 대통령이 서명하여 국토안보법이 효력을 갖게 되었다.

국토안보법은 제1장 ‘국토안보부’에서부터 제17장 ‘관련규정 및 기술적 개정’을 담은 방대한 분량의 법률이다. 미국의 국토안보법은 테러와 관련한 법적 근거가 미약한 우리나라의 현실에 좋은 모델이 될 수 있으며, 미국의 국토안보법 체계를 연구하는 것은 우리나라의 테러대책을 위한 효과적인 방안을 구상함에 유용할 것으로 판단된다.

이 연구는 미국의 국토안보법의 전체적인 구성과 국토안보법에서 규정한 국토안보부의 임무 등을 고찰함으로써, 우리나라가 테러위협으로부터 안전할 수 있도록 확고한 국가안보체제를 강구하기 위한 법제도적인 기틀을 마련하고자 함에 목적이 있다.

## 제2절 연구의 범위와 방법

미국 국토안보법은 2001년 9월 11일 발생한 9·11테러를 계기로 테러로부터 미국을 보호하고자 미국의 행정부에 테러에 대응하는 부서로서 국토안보부를 신설하는 내용을 중심으로 2002년 제정된 법률이다. 따라서 국토안보법은 미국의 국내 실정을 감안하여 제정되었고, 미국의 당시 행정부와 대테러 정책이 밀접하게 연계되어 구성되었기 때문에 국토안보

는 해도 해외 주둔의 미군과 동맹군으로 미 본토를 방위한다는 것도 불가능하다. 따라서 대량파괴무기의 확산, 특히 불량 국가들에 의한 위협을 좌시할 수 없다는 것이 미국민 대다수의 정서이다(이태운, 새로운 전쟁 21세기 국제 테러리즘 미 9·11테러와 대테러 전쟁의 실체, 도서출판 모시는 사람들, 2004, 289면).

8) 국토안보부 설립을 위한 제안서 제출(2002. 6. 6), 의회에서 국토안보법안 검토(2002. 6. 24), 상원 통과(2002. 11. 19; 찬성 90, 반대 9), 하원 통과(2002. 11. 22)

법이 제정된 지 약 10여년이 가까이 지난 현재 미국의 국토안보법이 미국과는 매우 다른 우리의 현실에 어느 정도 부합할 것인가는 미지수다. 또한 향후 우리나라에서 발생할 수도 있는 테러에 대한 위협에 법제도적으로 적합한가를 판단하는 것도 결코 쉽지 않다.

현대사회에서 복잡하게 진행되는 국제사회의 관계는 다양한 분야에서 자국의 이익과 밀접하게 연계되어 이루어진다. 즉 자국의 이익이 어느 정도인가를 장래의 상황을 예측하고 자국의 이익이 큰 쪽을 선택하는 것이 일반적이다. 하지만 만약 그 국가의 존립 자체가 전제된다면 그 국가는 어떠한 선택도 할 수 없다. 이렇게 생각한다면 국제사회에서 어떤 국가의 판단이 항상 옳다고는 할 수 없지만 선택의 폭이 축소될 수밖에 없다 할 것이다. 우리나라도 동일하다고 할 수 있다.<sup>9)</sup> 우리나라의 상황은 우리나라에 불이익한 것이 자명한 사실임에도 불구하고 남북이 대치하고 있다는 사실로 인하여 국제적 입장을 자유롭게 선택할 수 없는 경우가 있기 때문이다.

현대 국제사회에서 새롭게 등장하는 테러리즘의 문제를 결코 무관심하게 대응해서는 안 된다. 우리나라의 상품이 국제적으로 선호됨으로써 경제적 능력이 국제사회에서 인정받고, 국제거래가 지속적으로 확대되어 국가의 영향력이 넓어짐으로써 국가적 위상이 높아지고 있는 이 때 현대사회의 테러 문제는 우리가 당면한 과제로서 우리나라와 우리 국민에 대한 실제적인 위협이 되고 있다. 따라서 전문적인 테러의 원인과 대책을 연구하고, 주도적으로 전담할 수 있는 국가기관이 매우 절실하다.

이 연구는 위와 같은 사실을 전제로 하여 다음과 같이 6개의 장으로 구분하여 연구하고자 한다.

제1장 서론에 이어 제2장에서는 **국토안보법의 의의와 구성**을 살펴본다. 제2장은 2개의 절로 구성되는데, 제1절은 국토안보법의 의의이고,

9) 지광준a, “국제테러와 한반도 안보정책”, 대테러연구 제25집, 경찰청, 2002, 267면.

제2절은 국토안보법의 구성이다. 국토안보법은 총칙과 17개의 장으로 구성되어 있다. 제2절에서는 17개의 장에 관한 개략적인 내용을 살펴보고자 한다. 국토안보법은 국토안보부를 미국의 행정부에 신설하는 것이 가장 큰 목적이지만 새롭게 신설한다고 하여 부와 관련된 모든 규정이 신설된 것은 아니었다. 테러방지 및 진압과 관련하여 미국 행정부에 흩어져 있던 규정과 권한 등을 국토안보부 한 부서로 집약하는 것이기 때문에 대부분의 내용은 새롭게 신설되는 부서의 권한과 책무 그리고 타 기관에서 대테러 관련 담당 업무의 이관을 규정하고 있다. 따라서 제2절은 국토안보법의 다양한 규정에 대한 개략적인 고찰로서 의미를 갖는다.

제3장은 **국토안보부의 체계**로서 5개의 절로 구성한다. 제1절인 ‘국토안보부의 임무와 구성’은 국토안보부의 임무와 국토안보부 장관을 정점으로 하는 국토안보부의 구성에 관한 내용이다. 제2절 ‘정보분석기반시설보호국’은 정보분석기반시설보호국장의 임명절차와 국장의 책무 등을 중심으로 다룬다. 제3절 ‘과학기술국’에서는 국토안보부의 과학기술국의 설치에 관한 내용이 중심이 되며, 제4절 ‘국경교통안전국’은 국경교통안전 차관을 장으로 하는 국경교통안전국장의 책무와 국경교통안전국으로 이관되는 직무에 관한 내용이다.

제4장인 **미국의 대테러정책**은 3개의 절로 구성한다. 제1절 ‘테러의 변천’은 테러와 테러리즘의 개념에 관한 고찰을 거쳐 테러리즘의 변천을 다루고, 제2절은 현대 국제사회의 대테러대책을 내용으로 한다. 제3절 ‘9·11테러의 영향과 미국의 대테러정책’은 미국이 국토안보법을 제정하는 계기가 된 9·11테러가 미국과 국토안보법의 성립에 주는 의미와 미국이 국토안보법을 제정하여 시행하면서 창설된 국토안보부가 미국의 대테러정책에 어떻게 기능하는가에 관한 고찰이다.

제5장 **우리나라의 테러대책**은 3절로 구성된다. 제1절은 우리나라의

‘테러대책의 필요성’으로 국제적으로 위상이 높아짐으로써 새롭게 증가하는 국제적 테러의 대상이 될 가능성을 살펴본다. 그리고 제2절은 ‘테러대책입법의 필요성’으로 현재 우리나라에서 테러와 관련하여 제정된 대통령훈령인 ‘국가대테러활동지침’과 이 지침상 문제점의 고찰을 통해 테러대책입법의 필요성을 주장하고자 한다. 제3절은 ‘경찰의 테러대책’으로 경찰이 대테러활동에 주도적 역할을 할 수 있는 환경이 조성되어야 함을 주된 내용으로 하면서 두 가지의 방안을 제시하고자 한다. 이 연구에서 제시하는 방안이 이미 발생한 테러에 기초한 대책이 아니라 미래에 발생할 수도 있는 테러위협에 대한 대책이기 때문에 설득력이 약할 수도 있다. 하지만 점차 증가하는 테러가 국제적인 대책을 필요로 할 만큼 매우 위협적이며, 그 피해가 점점 확대되고 있는 사실을 감안하면 결코 현실을 떠난 무리한 방안은 아니라고 본다.

제6장은 결론으로 미국의 국토안보법의 체계에 관한 연구 결과가 우리나라의 테러대책입법으로 이어질 수 있는 계기가 되기를 제안한다.

이 연구는 주로 미국 국토안보법의 내용을 중심으로 구성하고자 하였다. 그러나 미국 국토안보법의 내용을 구체적으로 다룬 연구가 많지 않았기 때문에 한계가 없지 않았다. 즉 테러에 대한 대책을 다룬 논문과 서적은 대부분 국토안보법의 개략적인 내용과 의의만을 다루었기 때문에 부분적으로 참고함에 그칠 수밖에 없었다. 다만 우리나라에서도 법제도적인 테러대책이 수립되고 이를 위해서는 입법이 이루어져야 한다는 관점의 연구는 상당수 있었기 때문에 나름대로 제5장의 우리나라의 테러대책에서는 국내 연구서와 연구논문을 상당수 참고할 수 있었다.

본 연구는 2002년 제정된 미국의 국토안보법과 우리나라의 국가대테러지침 및 테러에 관한 국내외 연구를 중심으로 하는 문헌연구방법으로 이루어졌다.

## 제2장 국토안보법의 의의와 구성

### 제1절 국토안보법의 의의

#### 1. 국토안보법의 지위

헌법이 있는 현대의 대부분의 국가가 그렇듯이 미국도 최고법으로 인정되는 헌법이 있다. 미국 헌법(The constitution of the United States of America)은 1787년에 제정되었고, 1788년에 발효되었다. 미국 헌법은 다른 모든 제정법의 상위에 위치한다.<sup>10)</sup>

미국은 헌법의 하위 법규범으로 판례법과 제정법이 있다. 판례법은 법원의 판결을 통해 형성된 판례를 참고로 문제를 해결해 나가는 법제이다. 이에 비하여 제정법(statutory laws)은 조약과 동일한 효력을 가지며 연방 의회가 제정한다.<sup>11)</sup>

연방 법률은 연방헌법 본문 제1조제7항의 규정에 따라 제정된다. 제정

10) 미국 헌법은 전문과 7개조의 본문과 26개조의 수정조항 등 총 33개 조문으로 구성되어 있다. 수정조문은 미국의 독특한 헌법 개정방식인 수정(Amendment)방식을 채택한 것으로 개정이라 하지 않고 수정이라는 표현을 사용한다. 이는 본문 내용을 그대로 유지한 채 새로운 헌법조항을 추가 또는 증보하는 것을 말한다. 1791년 만들어진 수정조문의 첫 번째 10개는 권리장전으로 알려져 국민의 기본권 보호를 명시하고 있다. 미국에는 연방 헌법 이외에도 50개 주의 개별적인 주 헌법이 있다. 주의 헌법도 연방헌법과 같이 주정부의 통치 구조와 주민의 기본권보장을 규정하고 있다(이창범·신봉기·백승훈, 미국, 독일, 일본의 정보보호법 체계에 관한 연구, 한국정보보호진흥원, 2006, 14면).

11) 영미법계의 대표적인 국가인 미국은 입법부 우위인 영국에 대하여 사법부 우위의 국가이다. 미국에서는 판례법의 확립과 정비가 촉진되었으며, 19세기 후반에 들어 연방과 각 주 법원의 수많은 판례를 조직화한 판례집 등이 발간되었다. 판례법을 중시하는 미국에서는 제정법에 대한 판례법 우위의 법사상이 생기게 되었다.

법은 상원 또는 하원에서 제출된 법안(Bill)이 상원과 하원의 심의를 거치고, 양원(상원과 하원)을 통과하면 대통령이 서명함으로써 성립된다.<sup>12)</sup>

미국의 국토안보법은 제정법(률)이다. 따라서 보통 법을 분류할 때 나누는 법의 유형을 보면 우선 국토안보법은 국제법과 국내법의 분류에서 국내법이다. 그리고 공법과 사법으로 분류할 때에는 공법(公法)에 속하며, 행위법과 조직법으로 구분할 때에는 조직법(組織法)에 속한다. 또한 법을 입법법, 행정법, 사법법으로 구분하여 나눌 때에는 행정법(行政法)에 속한다.

## 2. 국토안보법상 제 용어의 정의

국토안보법은 총칙(제1조-제4조)과 17개의 장으로 본문이 구성되어 있다. 총칙은 ① 요약제목·목차, ② 정의, ③ 해석, ④ 발효일로 구성되어 있다. 총칙 중 제2조(정의)는 다음과 같은 제 용어에 관하여 정의함으로써 국토안보법 해석과 적용의 기준을 제시하고 있다.

### ① 미국 국토와 국토

‘미국 국토’(American homeland)와 ‘국토’(homeland)란 각각 미합중국<sup>13)</sup>을 의미한다.<sup>14)</sup>

12) 이창범 외 2인, 위의 책, 15면.

13) 지리적 의미로 사용될 때의 '미합중국'(United States)은 미합중국의 모든 주, 특별행정구, 푸에르토리코 연방, 버진제도, 괌, 아메리칸 사모아, 북 마리아나 제도 연방, 미국의 속령, 미국이 관할하는 영해 등을 의미한다. 이 법의 이 단락이나 기타 규정에서 이민국적법 또는 기타 이민이나 국적법의 목적에 따라 '미합중국'의 정의를 수정하는 것으로 해석될 수 없다(The term 'United States', when used in a geographic sense, means any State of the United States, the District of Columbia, the Commonwealth of Puerto Rico, the Virgin Islands, Guam, American Samoa, the Commonwealth of the Northern Mariana Islands, any possession of the United States, and any waters within the jurisdiction of the United States. Nothing in this paragraph or any other provision of this Act shall be construed to modify the definition of 'United States' for the

## ② 소관 상임위원회

‘소관 상임위원회’(appropriate congressional committee)는 하원이나 상원의 규칙에 의하여 입법권이나 감독관할권을 가지는 상원이나 하원에 각각 관련된 위원회를 의미한다.<sup>15)</sup>

## ③ 자산

‘자산’(assets)이란 계약, 설비, 재산, 기록, 의무가 면제되었거나 지출되지 않은 정부지출금 잔액, 기타 기금이나 자원(인적 자원 이외의)을 포함한다.<sup>16)</sup>

## ④ 부

‘부’(Department)란 국토안보부를 의미한다.<sup>17)</sup>

## ⑤ 비상대응제공자

‘비상대응제공자’(emergency response providers)란 연방, 주 및 지방 비상공공안전, 사법, 비상대응, 응급의료(병원 응급시설 포함), 그리고 관련 인원, 기관, 당국 등을 포함한다.<sup>18)</sup>

## ⑥ 행정기관

---

purposes of the Immigration and Nationality Act or any other immigration or nationality law).

14) Each of the terms ‘American homeland’ and ‘homeland’ means the United States.

15) The term ‘appropriate congressional committee’ means any committee of the House of Representatives or the Senate having legislative or oversight jurisdiction under the Rules of the House of Representatives or the Senate, respectively, over the matter concerned.

16) The term ‘assets’ includes contracts, facilities, property, records, unobligated or unexpended balances of appropriations, and other funds or resources (other than personnel).

17) The term ‘Department’ means the Department of Homeland Security.

18) The term ‘emergency response providers’ includes Federal, State, and local emergency public safety, law enforcement, emergency response, emergency medical (including hospital emergency facilities), and related personnel, agencies, and authorities.

‘행정기관’(executive agency)이란 행정기관과 육해공군을 의미한다.<sup>19)</sup>

⑦ 직무

‘직무’(functions)란 권능, 권한, 권리, 특권, 면책특권, 프로그램, 프로젝트, 활동, 의무, 책무 등을 포함한다.<sup>20)</sup>

⑧ 중요자원

‘중요자원’(key resources)이란 경제 및 정치의 최소한의 운영에 필수적인 공공 또는 민간에 의해 통제되는 자원을 의미한다.<sup>21)</sup>

⑨ 지방정부

‘지방정부’(local government)란 ① 카운티, 지방자치체, 시, 읍, 군구, 지방 공공기관, 교육지구, 특별구, 주내 특별구, 행정 협의회(정부 협의회가 주 법률 하에 비영리 법인으로서 편입되었는지에 상관없이), 지역 또는 주내 행정기관, 또는 지방정부의 기관이나 대행기관, ② 인디언 부족이나 인가된 부족 조직, 또는 알래스카 내 토착민 빌리지나 알래스카 지역 토착민 자치체, ③ 농촌 지역사회, 비편입 읍 또는 부락, 또는 기타 공공실체 등을 의미한다.<sup>22)</sup>

---

19) The term `executive agency' means an executive agency and a military department, as defined, respectively, in sections 105 and 102 of title 5, United States Code.

20) The term `functions' includes authorities, powers, rights, privileges, immunities, programs, projects, activities, duties, and responsibilities.

21) The term `key resources' means publicly or privately controlled resources essential to the minimal operations of the economy and government.

22) The term `local government' means -

(A) a county, municipality, city, town, township, local public authority, school district, special district, intrastate district, council of governments (regardless of whether the council of governments is incorporated as a nonprofit corporation under State law), regional or interstate government entity, or agency or instrumentality of a local government;

(B) an Indian tribe or authorized tribal organization, or in Alaska a Native village or Alaska Regional Native Corporation; and

## ⑩ 인원

‘인원’(personnel)이란 공무원 및 근로자를 의미한다.<sup>23)</sup>

## ⑪ 장관

‘장관’(Secretary)이란 국토안보부 장관을 의미한다.<sup>24)</sup>

## ⑫ 주

‘주’(State)란 미국의 모든 주, 특별행정구, 푸에르토리코, 버진제도, 괌, 아메리칸 사모아, 북 마리아나 제도 및 미국의 모든 속령을 의미한다.<sup>25)</sup>

## ⑬ 테러리즘

‘테러리즘’(terrorism)이란 다음의 행위와 의도를 가진 활동을 말한다.

행위는 ① 인명을 위협하게 하거나 주요기반시설 또는 중요자원을 파괴할 잠재성이 있는 것, ② 미국이나 미국의 모든 주 또는 기타 세부 행정 구역의 형법을 위반하는 것이고, 의도는 ① 일반 국민을 협박하거나 위압하려는 것, ② 협박이나 위압을 통해 정부정책에 영향을 미치고자 하는 것, ③ 대량파괴, 암살 또는 납치 등을 통해 정부의 업무수행에 영향을 미치고자 하는 것을 의미한다.<sup>26)</sup>

(C) a rural community, unincorporated town or village, or other public entity.

23) The term `personnel' means officers and employees.

24) The term `Secretary' means the Secretary of Homeland Security.

25) The term `State' means any State of the United States, the District of Columbia, the Commonwealth of Puerto Rico, the Virgin Islands, Guam, American Samoa, the Commonwealth of the Northern Mariana Islands, and any possession of the United States.

26) The term `terrorism' means any activity that -

(A) involves an act that -

(i) is dangerous to human life or potentially destructive of critical infrastructure or key resources; and

(ii) is a violation of the criminal laws of the United States or of any State or other subdivision of the United States; and

(B) appears to be intended -

## 제2절 국토안보법의 구성

### 1. 의의

국토안보법의 원래 명칭은 “2002년 국토안보법”(Homeland Security Act of 2002)<sup>27)</sup>이며, 본문은 다음과 같이 제1장 ‘국토안보부’에서부터 제17장 ‘관련 규정과 기술적 개정’까지 총 17장으로 구성되어 있다(부록 참조).

국토안보부(제1장), 정보분석과 기반시설보호(제2장), 국토안보지원에  
서의 과학기술(제3장), 국경교통안전국(제4장), 비상대비와 대응(제5장),  
미국과 기타 정부조직들의 군대구성원을 위한 자선기금의 처리(제6장),  
운영(제7장), 비연방 실체들과의 조정·감사관·대통령 경호실·해안경비대·  
총칙(제8장), 국토안보회의(제9장), 정보보안(제10장), 법무부 부서(제11  
장), 항공회사 전쟁위험 보험 법령(제12장), 연방 노동력 개선(제13장),  
테러대응을 위한 항공기 조종사의 무장(제14장), 전환(제15장), 항공교통  
안전과 관련된 기존 법률(제16장), 관련 규정 및 기술적 개정(제17장)  
등이다.

### 2. 국토안보법 본문

#### 가. 국토안보부(제1장)

- 
- (i) to intimidate or coerce a civilian population;
  - (ii) to influence the policy of a government by intimidation or coercion; or
  - (iii) to affect the conduct of a government by mass destruction, assassination, or kidnapping.

27) 이하에서는 ‘국토안보법’으로 표현한다.

‘국토안보부’<sup>28)</sup>를 규정한 제1장은 제101조부터 제103조까지 3개 조문으로 구성되어 있다.

미국 행정부에 국토안보부를 설립하고, 국토안보부의 임무를 규정하는 제101조와 국토안보부의 장관임명 및 직무를 규정한 제102조 그리고 국토안보부 차관 등을 규정한 제103조 등이다.

제1장은 국토안보부의 신설을 규정한 장으로서 국토안보법의 중심이라고 하겠다. 미국 행정부에 국토안보부를 설치할 규정한 제1장에 이어 이하의 장에서는 국토안보부가 본연의 임무를 효과적으로 수행할 수 있는 제반 규정을 다루고 있기 때문이다.

## 나. 정보분석과 기반시설보호(제2장)

‘정보분석과 기반시설보호’<sup>29)</sup>를 규정한 제2장은 정보분석기반시설보호국을 규정한 제1절 등 4절로 구성되어 있다.

### 1) 정보분석기반시설보호국: 정보에 대한 접근

‘정보분석기반시설보호국: 정보에 대한 접근’<sup>30)</sup>인 제1절은 제201조와 제202조 2개의 조문으로 구성되어 있다.

제1절은 정보분석기반시설보호국을 규정한 제201조와 정보에 대한 접근을 규정한 제202조로 구성되어 있다.

### 2) 주요기반시설정보

‘주요기반시설정보’<sup>31)</sup>를 규정한 제2절은 제211조부터 제215조까지 5

28) TITLE I - DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY

29) TITLE II - INFORMATION ANALYSIS AND INFRASTRUCTURE PROTECTION

30) Subtitle A - Directorate for Information Analysis and Infrastructure Protection; Access to Information

개의 조문으로 구성되어 있다.

제211조는 요약 제목이고, 제212조는 정의이다. 주요기반시설 보호프로그램의 지정을 규정한 제213조, 자발적으로 공유된 주요기반시설정보 보호를 규정한 제214조, 조치에 대한 사권은 없다는 내용을 규정한 제215조로 구성되어 있다.

### 3) 정보보안

‘정보보안’<sup>32)</sup>을 규정한 제3절은 제221조부터 제225조까지 5개의 조문으로 구성되어 있다.

제221조는 정보공유절차를 규정하고, 제222조는 프라이버시 책임자를 규정하고 있다. 그리고 제223조는 비연방 사이버보안강화를, 제224조는 Net guard를 규정하고 있으며, 제225조는 2002년 사이버보안강화법을 규정하고 있다.

### 4) 과학기술실

제231조부터 제237조까지 7개의 조문으로 구성된 제4절은 ‘과학기술실’<sup>33)</sup>에 관하여 규정하고 있다.

제231조에서 과학기술실의 설립과 과학기술실장을, 제232조에서 과학기술실의 임무와 의무를 규정하며, 제233조에서 법집행기술의 정의를 규정하고 있다. 제234조는 미국법무연구소 과학기술실의 폐지·직무의 이관, 제235조는 국가법집행 및 교정기술센터, 제236조는 법무부 내 기타 실체들과의 조정을 규정하고, 제237조는 미국법무연구소와 관련된 개정을 다루고 있다.

---

31) Subtitle B - Critical Infrastructure Information

32) Subtitle C - Information Security

33) Subtitle D - Office of Science and Technology

## 다. 국토안보지원에서의 과학기술(제3장)

‘국토안보지원에서의 과학기술’<sup>34)</sup>을 규정한 제3장은 제301조부터 제313조까지 13개의 조문으로 구성되어 있다.

제301조는 과학기술 차관을 규정하고, 제302조는 과학기술 차관의 책임과 권한을 규정하고 있다. 제303조는 이관되는 직무에 관하여 규정한다. 제304조는 특정 공중보건관련 활동수행에 대하여 규정하고, 제305조는 연방출연 연구개발센터의 설립에 관한 규정을 하고 있다. 제306조는 기타 규정으로서 분류, 해석, 규제 등을 정하고 있다. 제307조는 국토안보부 고등연구계획국의 설립 등에 관한 규정을 하고 있으며, 제308조는 연구, 개발, 실증, 시험, 평가 등의 수행에 관한 규정을 하고 있으며, 제309조는 국토안보활동지원에서 에너지부 국가연구소 및 부지이용에 관한 규정을 하고 있다. 제310조는 농무부 산하 Plum Island 수의병리센터의 이관에 관한 규정을 하고, 제311조는 국토안보과학기술자문위원회에 관한 규정을 하고 있다. 제312조는 국토안보연구소의 설립 등에 관한 규정을 하고, 제313조는 국토안보 강화를 위한 혁신적 솔루션을 장려하고 지원하기 위한 기술정보센터의 설립 등에 관하여 규정한다.

## 라. 국경교통안전국(제4장)

제4장인 ‘국경교통안전국’<sup>35)</sup>은 국경교통안전 차관을 규정한 제1절 등 6개의 절로 구성되어 있다.

### 1) 국경교통안전 차관

제1절인 ‘국경교통안전 차관’<sup>36)</sup>은 제401조부터 제403조까지 3개의

34) TITLE III - SCIENCE AND TECHNOLOGY IN SUPPORT OF HOMELAND SECURITY

35) TITLE IV - DIRECTORATE OF BORDER AND TRANSPORTATION SECURITY

조문으로 구성되어 있다.

제401조는 국경교통안전 차관을 제402조는 국경교통안전 차관의 책무를 규정하고, 제403조는 이관 직무를 규정한다.

## 2) 관세청

제2절인 ‘관세청’<sup>37)</sup>은 제411조부터 제419조까지 9개의 조문을 내용으로 한다.

제411조는 관세청의 설립과 관세청장의 임명 등에 관하여 규정하고 있으며, 제412조는 재무부 장관이 수행하는 세관세입직무의 보유를 규정하고, 제413조는 관세기금 보존에 관한 규정을 하고 있다. 제414조는 세관을 위한 별도예산 신청을 제415조는 정의규정으로 세관세입 직무에 관한 내용을 담고 있다. 제416조는 의회에 대한 회계감사원 보고서를 규정하여 의회에 보고서의 제출의무를 규정하고 있다. 제417조에서는 장관에 의한 자원 할당을 규정하고, 제418조 의회보고서에서는 의회에 제출하여야 하는 보고서에 관한 규정을 한다. 제419조는 세관사용료를 규정하고 있다.

## 3) 기타 규정

제3절인 ‘기타 규정’<sup>38)</sup>은 제421조부터 제430조까지 10개의 조문으로 구성되어 있다.

제421조는 농무부의 특정 농업검역직무이관을, 제422조는 총무청장의 직무를, 제423조는 교통안전청의 직무를, 제424조는 별개의 실체로서 교통안전청 보존을, 제425조는 폭발물 탐지시스템을, 제426조는 교통안

36) Subtitle A - Under Secretary for Border and Transportation Security

37) Subtitle B - United States Customs Service

38) Subtitle C - Miscellaneous Provisions

전을, 제427조는 정보 및 정보기술조정을, 제428조는 Visa 발급을, 제429조는 전자데이터시스템에 입력될 필요가 있는 비자거부에 대한 정보를, 제430조는 국내대비국을 각각 규정하고 있다.

#### 4) 이민집행직무

‘이민집행직무’<sup>39)</sup>를 규정한 제4절은 제441조부터 제446조까지 6개의 조문으로 구성되어 있다.

제441조에서 국경교통안전 차관으로의 직무이관을 규정하고, 제442조는 국경경비국 설립에 관한 규정을 하고 있다. 그리고 제443조는 전문책임 및 자격조사에 관하여 규정하고, 제444조는 근로자징계에 관한 규정을 하며, 제445조는 집행직무개선에 대한 보고서를 규정한다. 제446조에서는 San Diego, California 근처의 장애물구축에 관한 의회 의향을 규정한다.

#### 5) 시민권 및 이민서비스

‘시민권 및 이민서비스’<sup>40)</sup>를 규정한 제5절은 제451조부터 제462조까지 12개 조문으로 구성되어 있다.

제451조는 시민권·이민서비스국 설립에 관하여 규정하고, 제452조는 시민권·이민서비스고충처리 담당관에 관하여 규정하고 있다. 제453조는 전문책임 및 자격조사에 관하여 규정하며, 제454조는 근로자징계를 규정한다. 제455조는 발효일을, 제456조는 전환을 규정하며, 제457조는 시민권과 이민서비스를 위한 기금조성에 관하여 규정한다. 제458조는 잔무제거를 다루며, 제459조는 이민서비스 개선에 대한 보고서에 관한 규정이다. 제460조는 변화하는 필요에 대한 대응 보고서를 규정하고, 제

39) Subtitle D - Immigration Enforcement Functions

40) Subtitle E - Citizenship and Immigration Services

461조는 인터넷기반기술의 응용을, 제462조는 소아관계업무를 규정한다.

## 6) 일반이민규정

‘일반이민규정’<sup>41)</sup>인 제6절은 제471조부터 제478조까지 8개 조문으로 구성되어 있다.

제471조는 이민귀화국의 폐지를 규정하고 있고, 제472조는 희망퇴직 인센티브 지급에 관한 규정을 한다. 제473조는 징계조치와 관련된 증명 프로젝트를 수행하기 위한 권한을 규정하며, 제474조는 의회의 의견을 규정하며, 제475조는 공유서비스 국장에 관한 규정을 하고 있다. 제476조는 기금조성의 분리를 다루고 있으며, 제477조는 보고서 및 이행계획에 관한 규정을 한다. 제478조는 이민직무에 관하여 규정하고 있다.

## 마. 비상대비와 대응(제5장)

제5장인 ‘비상대비와 대응’<sup>42)</sup>은 비상대비대응 차관을 규정한 제501조부터 제509조까지 9개의 조문으로 구성되어 있다.

제501조는 비상대비대응 차관을 규정하고, 제502조는 비상대비대응 차관의 책무를 규정하며, 제503조는 이관되는 직무에 관하여 규정한다. 제504조는 핵사고 대응을 규정하고, 제505조는 보건관련 활동들의 수행에 관한 규정을 하고 있으며, 제506조는 정의를 규정하며, 제507조는 비상기획청의 역할에 관한 규정을 하고 있다. 제508조는 비상대응시 국가의 민간분야망의 이용에 관한 규정을 하고, 제509조는 사용기술, 재화, 서비스 등의 이용에 관한 내용을 규정하고 있다.

41) Subtitle F - General Immigration Provisions

42) TITLE V - EMERGENCY PREPAREDNESS AND RESPONSE

## 바. 미국과 기타 정부조직들의 군대구성원을 위한 자선 기금의 처리(제6장)

‘미합중국과 기타 정부조직들의 군대구성원을 위한 자선기금의 처리’<sup>43)</sup>를 규정한 제6장은 제601조 1개의 조문으로 구성되어 있다.

제601조인 미국과 기타 정부조직들의 군대구성원들을 위한 자선기금 처리에서는 미합중국의 군대구성원에 대한 활동내용을 규정하고, 활동 중 입은 고통을 감소시키기 위한 자선기금에 관한 내용을 규정하고 있다.

## 사. 운영(제7장)

‘운영’<sup>44)</sup>을 규정한 제7장은 제701조부터 제706조까지 6개의 조문으로 구성되어 있다.

제701조는 운영 차관을 규정하고, 제702조는 재정 책임관을, 제703조는 정보화 책임관을, 제704조는 인적자원 책임관을, 제705조는 시민권·시민자유 담당관 설치를 규정하고 있으며, 제706조는 사무소의 통합 및 공동배치에 관한 규정을 내용으로 한다.

## 아. 비연방 실체들과의 조정·감사관·대통령 경호실· 해안경비대·총칙(제8장)

제8장은 ‘비연방 실체들과의 조정·감사관·대통령 경호실·해안경비대·총칙’<sup>45)</sup>을 규정하며, 비연방 실체들과의 조정을 규정한 제1절부터 정보 공

43) TITLE VI - TREATMENT OF CHARITABLE TRUSTS FOR MEMBERS OF THE ARMED FORCES OF THE UNITED STATES AND OTHER GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS

44) TITLE VII - MANAGEMENT

유를 규정한 제9절까지 9개의 절로 구성되어 있다.

### 1) 비연방 실체들과의 조정

‘비연방 실체들과의 조정’<sup>46)</sup>을 규정한 제1절은 제801조 1개의 조문으로 구성되어 있으며 주와 지방정부 조정실에 관한 규정이다.

### 2) 감사관

‘감사관’<sup>47)</sup>을 규정한 제2절은 제811조부터 제812조까지 2개의 조문으로 구성되어 있다.

제811조는 장관의 권한을 규정하고, 제812조는 감사관 수사관의 법집행 권한에 관한 규정을 내용으로 한다.

### 3) 대통령 경호실

제3절 ‘대통령 경호실’<sup>48)</sup>은 제821조 1개의 조문으로 구성되며, 제821조는 이관되는 직무에 관한 내용이다.

### 4) 획득

‘획득’<sup>49)</sup>에 관한 규정을 하는 제4절은 제831조부터 제835조까지 5개의 조문으로 구성되어 있다.

제831조는 연구개발 프로젝트를 규정하며, 제832조는 인력서비스에 관한 규정을 내용으로 한다. 제833조는 특별한 합리적 획득 권한을 규

---

45) TITLE VIII - COORDINATION WITH NON-FEDERAL ENTITIES; INSPECTOR GENERAL; UNITED STATES SECRET SERVICE; COAST GUARD; GENERAL PROVISIONS

46) Subtitle A - Coordination with Non-Federal Entities

47) Subtitle B - Inspector General

48) Subtitle C - United States Secret Service

49) Subtitle D - Acquisitions

정하며, 제834조는 자발적 제안서에 관한 규정이다. 제835조는 국외 법인과의 계약 금지에 관한 내용을 규정하고 있다.

### 5) 인적자원 관리

‘인적자원 관리’<sup>50)</sup>에 관한 규정을 하는 제5절은 제841조와 제842조 2개의 조문으로 구성되어 있다.

제841조 인적자원 관리시스템의 확립을 규정하고, 제842조는 노사 관계에 관한 규정을 내용으로 한다.

### 6) 연방비상조달 유연성

‘연방비상조달 유연성’<sup>51)</sup>을 규정한 제6절은 제851조부터 제858조까지 8개의 조문으로 구성되어 있다.

제851조는 정의를 규정하고, 제852조는 테러리즘이나 핵, 생물학, 화학, 또는 방사능 공격으로부터의 방어 또는 복구를 위한 조달을 규정하며, 제853조는 인도주의 작전이나 평화유지 작전 또는 긴급작전을 지원하는 조달의 간이 획득 한도의 증가에 관한 규정을 하고 있다. 제854조는 특정조달의 경우 소액구매한도의 증액에 관한 규정을 하고, 제855조는 특정조달에 대한 특정사용품목권한 적용을 내용으로 한다. 제856조는 원활한 절차의 이용에 관한 규정이며, 제857조는 감사관의 검토 및 보고를 규정하고 있으며, 제858조는 연방조달 시장에 대한 신규 사업자의 식별을 내용으로 한다.

### 7) 효과적인 기술촉진에 의한 반테러지원법

50) Subtitle E - Human Resources Management

51) Subtitle F - Federal Emergency Procurement Flexibility

‘2002년 효과적인 기술촉진에 의한 반테러지원법’<sup>52)</sup>인 제7절은 제 861조부터 제865조까지 5개의 조문을 내용으로 한다.

제861조는 요약 제목이고, 제862조는 주사무소를 규정하며, 제863조는 소송관리에 관한 내용이다. 그리고 제864조는 위험관리이고, 제865조는 정의를 내용으로 하는 규정이다.

## 8) 기타 규정

‘기타 규정’<sup>53)</sup>인 제8절은 제871조부터 제890조까지 20개의 조문으로 구성되어 있다.

제871조는 자문위원회에 관한 규정이며, 제872조는 재판성을 다루고 있다. 제873조는 지출이 승인된 기금의 사용에 관한 규정이며, 제874조는 향후연도 국토안보프로그램에 관한 규정이다. 제875조는 기타 권한을 규정하고, 제876조는 군사활동을 규정하고 있다. 그리고 제877조는 규제권한과 우선권에 관하여 규정하고, 제878조는 마약퇴치 공무원에 관하여, 제879조는 국제사무국에 관한 것을 내용으로 한다. 제880조는 테러정보 방지시스템의 금지에 관한 규정이며, 제881조는 보수 및 급부 계획의 검토를 내용으로 한다. 제882조는 수도권 조정국에 관하여 규정하며, 제883조는 동등한 고용기회를 보장하고 내부고발자 보호를 위한 법률준수요구 사항을 내용으로 한다. 제884조는 사법연수원에 관한 규정을 하며, 제885조는 관계부처간 합동 태스크포스에 관하여 규정하고, 제886조는 민병대법의 지속적인 중요성과 적용가능성을 재확인하는 의회의 의견에 관한 내용이며, 제887조는 공중보건법에 의거한 보건복지부와와의 조정에 관한 내용을 규정하고 있다. 제888조는 해안경비대 임무수행의 보존에 관한 내용이고, 제889조는 대통령 예산에서의 국토안보

52) Subtitle G - Support Anti-terrorism by Fostering Effective Technologies Act of 2002

53) Subtitle H - Miscellaneous Provisions

기금조성 분석을 규정하고, 제890조는 항공운송안전 및 시스템안정화법에 관한 내용이다.

## 9) 정보 공유

‘정보 공유’<sup>54)</sup>를 규정한 제9절은 제891조에서부터 제899조까지 9개의 조문으로 구성되어 있다.

제891조는 요약제목·발견사항·의회의 의견을 규정하고, 제892조는 국토안보정보공유 절차의 촉진에 관한 것을 내용으로 하며, 제893조는 보고에 관한 규정을 하고 있다. 제894조는 정부지출금의 승인을 규정하며, 제895조는 대배심 정보공유 권한에 관한 규정이다. 제896조는 전자·유선 또는 구두방수(ORAL INTERCEPTION) 정보공유 권한을 규정하고, 제897조는 외국첩보정보를 내용으로 하며, 제898조는 전자감시를 통해 획득된 정보에 관한 것을 내용으로 하고, 제899조는 물리적 수색으로부터 획득한 정보에 관한 규정이다.

### 자. 국토안보회의(제9장)

제9장은 ‘국토안보회의’<sup>55)</sup>를 규정하고 있는데, 제901조부터 제906조까지 6개의 조문으로 구성되어 있다.

제901조는 국토안보회의를 규정하고, 제902조는 직무를 규정하며, 제903조는 위원에 관한 내용이다. 제904조는 기타 직무 및 활동이며, 제905조는 직원구성에 관하여 규정하며, 제906조는 국가안전보장회의와의 관계를 내용으로 한다.

### 차. 정보보안(제10장)

54) Subtitle I - Information Sharing

55) TITLE IX - NATIONAL HOMELAND SECURITY COUNCIL

‘정보보안’<sup>56)</sup>을 규정하는 제10장은 제1001조부터 제1006조까지 6개의 조문으로 구성되어 있다.

제1001조 정보보안을 규정하고, 제1002조는 정보기술의 관리에 관하여 규정하며, 제1003조는 국립표준기술연구소에 관한 것을 내용으로 한다. 제1004조는 정보보안과 프라이버시자문위원회에 관한 규정이며, 제1005조는 기술적 및 관련규정 개정에 관한 규정이며, 제1006조는 해석에 관한 규정이다.

### **카. 법무부 부서(제11장)**

‘법무부 부서’<sup>57)</sup>를 제목으로 하는 제11장은 이민심사국을 규정하는 제1절부터 폭발물을 규정한 제3절로 구성되어 있다.

#### **1) 이민심사국**

제1절 ‘이민심사국’<sup>58)</sup>은 제1101조부터 제1103조까지 3개의 조문으로 구성되어 있다.

제1101조는 이민심사국의 법적 지위에 관한 규정이며, 제1102조는 법무부 장관의 권한에 관한 것을 내용으로 한다. 제1103조는 법령의 해석을 규정하고 있다.

#### **2) 법무부의 주류·담배·총기국의 이관**

‘법무부의 주류·담배·총기국의 이관’<sup>59)</sup>을 규정한 제2절은 제1111조부터 제1115조까지 5개의 조문으로 구성되어 있다.

---

56) TITLE X - INFORMATION SECURITY

57) TITLE XI - DEPARTMENT OF JUSTICE DIVISIONS

58) Subtitle A - Executive Office for Immigration Review

59) Subtitle B - Transfer of the Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms to the Department of Justice

제1111조는 주류·담배·총기·폭발물국을 규정하고, 제1112조는 기술적 및 관련 규정 개정에 관한 것을 내용으로 하고, 제1113조는 주류·담배·총기·폭발물국의 대리인의 권한에 관하여 규정한다. 제1114조는 폭발물 훈련 및 연구 설비에 관하여 규정하고, 제1115조는 인사 관리 실증 프로젝트에 관한 규정이다.

### 3) 폭발물

‘폭발물’<sup>60)</sup>을 규정한 제3절은 제1121조에서부터 제1128조까지 8개의 조문으로 구성되어 있다.

제1121조는 요약 제목이고, 제1122조는 폭발물 구매를 위한 허가에 관한 규정이다. 제1123조는 폭발물 재료를 받거나 소유하는 것이 금지되는 자에 관한 규정이며, 제1124조는 폭발물 재료 및 질산암모늄 샘플 제공 요구사항에 관한 것을 내용으로 한다. 제1125조는 연방 재정 지원을 받는 기관의 재산 파괴에 관하여 규정하고, 제1126조는 무자격으로부터의 구제에 관하여 규정한다. 제1127조는 절도 보고 요구사항에 관하여 규정하고, 제1128조 정부지출금 승인에 관한 내용을 규정하고 있다.

## 타. 항공회사 전쟁위험 보험 법령(제12장)

‘항공회사 전쟁위험 보험 법령’<sup>61)</sup>인 제12장은 제1201조부터 제1204조까지 4개의 조문으로 구성된다.

제1201조는 테러행위로부터 발생하는 제3자에 의한 배상 청구에 대한 항공운송 회사의 책임에 관하여 규정하고 있으며, 제1202조는 보험증서의 연장에 관하여, 제1203조는 참조의 정정에 관하여, 제1204조는 보고

60) Subtitle C - Explosives

61) TITLE XII - AIRLINE WAR RISK INSURANCE LEGISLATION

에 관하여 규정한다.

## **파. 연방 노동력 개선(제13장)**

제13장은 ‘연방 노동력 개선’<sup>62)</sup>에 관하여 인적 자원 책임관을 규정한 제1절부터 대학위탁교육을 규정한 제4절까지 4개의 절로 구성되어 있다.

### **1) 인적자원 책임관**

제1절인 ‘인적자원 책임관’<sup>63)</sup>은 제1301조에서부터 제1305조까지 5개의 조문으로 구성되어 있다.

제1301조에서 요약제목에 관한 규정을 하고, 제1302조는 기관 인적 자원 책임관에 관한 규정을 하고 있다. 제1303조는 인적 자원 책임관협의회에 관하여, 제1304조는 전략적 인적 자원 관리를, 제1305조는 발효일에 관하여 규정하고 있다.

### **2) 연방 인적자원 관리와 관련된 개혁**

‘연방 인적자원 관리와 관련된 개혁’<sup>64)</sup>인 제2절은 제1311조에서부터 제1314조까지 4개의 조문으로 구성되어 있다.

제1311조는 실행계획과 프로그램 실적보고서에 기관 인적자본 전략 계획을 포함시킴에 관한 내용이고, 제1312조는 경쟁적 채용 과정의 개혁에 관하여 규정하고, 제1313조는 희망퇴직 인센티브 보수와 조기퇴직 이용을 위한 권한의 영구적 연장, 개정, 확장을 내용으로 한다. 제1314조는 학생 자원봉사자 통근 보조금에 관한 것을 내용으로 한다.

---

62) TITLE XIII - FEDERAL WORKFORCE IMPROVEMENT

63) Subtitle A - Chief Human Capital Officers

64) Subtitle B - Reforms Relating to Federal Human Capital Management

### 3) 고위공무원단과 관련된 개혁

‘고위공무원단과 관련된 개혁’<sup>65)</sup>인 제3절은 제1321조와 제1322조로 구성되어 있다.

제1321조는 고위공무원 재인증 요구 사항의 폐지에 관하여, 제1322조는 연방총액의 제한의 조정에 관하여 규정한다.

### 4) 대학위탁교육

제4절은 ‘대학위탁교육’<sup>66)</sup>을 규정하고 있는데 제1331조와 제1332조로 구성되어 있다.

제1331조는 대학위탁교육을 규정하고, 제1332조는 국가안보교육 프로그램의 수정에 관한 규정을 내용으로 한다.

## 하. 테러대응을 위한 항공기 조종사의 무장(제14장)

제14장은 ‘테러대응을 위한 항공기 조종사의 무장’<sup>67)</sup>을 규정하고 있으며, 요약제목을 규정한 제1401조에서부터 기술적 개정을 규정한 제1406조까지 6개의 조문으로 구성되어 있다.

제1401조는 요약 제목이고, 제1402조 연방 조종실 승무원 프로그램이며, 제1403조는 승무원 훈련을 규정한다. 제1404조는 민간 항공사 보안 연구를 내용으로 하고, 제1405조는 조종실 승무원을 치명적이지 않은 무기로 무장시킬 수 있는 권한에 관하여 규정하고, 제1406조는 기술적 개정에 관한 것을 내용으로 한다.

---

65) Subtitle C - Reforms Relating to the Senior Executive Service

66) Subtitle D - Academic Training

67) TITLE XIV - ARMING PILOTS AGAINST TERRORISM

## 거. 전환(제15장)

제15장 ‘전환’<sup>68)</sup>은 조직변경계획을 규정한 제1절과 전환기 규정을 내용으로 하는 제2절로 구성되어 있다.

### 1) 조직변경계획

‘조직변경계획’<sup>69)</sup>을 규정한 제1절은 제1501조에서부터 제1503조까지 3개의 조문으로 구성되어 있다.

제1501조는 정의이고, 제1502조는 조직변경계획이며, 제1503조는 의회 위원회 구조의 검토이다.

### 2) 전환기 규정

‘전환기 규정’<sup>70)</sup>을 내용으로 하는 제2절은 제1511조부터 제1517조까지 7개의 조문으로 구성되어 있다.

제1511조는 전환기의 권한을 규정하고, 제1512조는 유보규정에 관하여 규정하고 있으며, 제1513조는 종료에 관한 규정이다. 제1514조는 허가되지 않은 국가 식별 시스템에 관한 것을 내용으로 하고, 제1515조는 감사관 감독의 연속성에 관한 내용을 규정하고, 제1516조는 부수적 이관에 관하여 규정한다. 제1517조는 참조이다.

## 너. 항공교통 안전과 관련된 기존 법률(제16장)

‘항공교통 안전과 관련된 기존 법률’<sup>71)</sup>인 제16장은 제1601조부터 제

---

68) TITLE XV - TRANSITION

69) Subtitle A - Reorganization Plan

70) Subtitle B - Transitional Provisions

71) TITLE XVI - CORRECTIONS TO EXISTING LAW RELATING TO AIRLINE TRANSPORTATION

1603조까지 3개의 조문으로 구성되어 있다.

제1601조는 교통부에서의 보안에 민감한 정보 권한의 보유에 관하여, 제1602조는 민사상 벌금의 증가에 관한 규정을 하며, 제1603조는 미국 시민과 미국 국민들을 심사인으로 허용함을 내용으로 한다.

## 더. 관련 규정 및 기술적 개정(제17장)

‘관련 규정 및 기술적 개정’<sup>72)</sup>인 제17장은 제1701조에서부터 제1717조까지 17개의 조문으로 구성되어 있다.

제1701조는 1978년 감사관법에 관하여, 제1702조는 별정직에 관하여 규정하고 있으며, 제1703조는 미국 대통령 경호실에 관한 내용이고, 제1704조 해안경비대에 관한 규정이다. 제1705조는 전략적 국가 비축 및 천연두 백신개발에 관한 내용이고, 제1706조는 특정보안 및 법집행직무와 권한의 이관에 관한 것을 규정한다. 제1707조는 교통안전 규제에 관하여 규정하며, 제1708조는 국가 생물무기 방어분석센터에 관한 규정이며, 제1709조는 국토안보부 장관과의 협력에 관하여 규정한다. 제1710조는 철도보안을 포함하는 철도안전에 관한 내용이며, 제1711조는 위험물질(hazardous material; hazmat) 안전을 포함한 위험물질 안전에 관한 규정이다. 제1712조는 과학기술정책국에 관한 내용이며, 제1713조 국가해양파트너십 프로그램이다. 제1714조는 제조업자의 정의의 명료화에 관한 것을 내용으로 하고, 제1715조는 백신관련 상해나 사망의 정의의 명료화에 관한 내용이다. 제1716조는 백신 정의의 명료화이며, 제1717조는 발효일이다.

## 제3장 국토안보부의 체계

### 제1절 국토안보부의 임무와 구성

#### 1. 국토안보부의 임무

국토안보법은 미연방 법령집 제5장(title 5, United States Code)에서 규정하는 행정부(as an executive department of the United States)로 국토안보부(Department of Homeland Security)의 설립을 규정하고 있다(제101조 (a)). 이 규정은 국토안보부가 행정부에 설치되는 법적 근거이다.

그리고 제101조 (b)(2)에서는 ‘테러리즘 수사와 기소책임’에 관하여 “이 법에 따라 국토안보부로 이관된 실체에 관한 법률에 의하여 명시적으로 규정된 것은 제외하고 테러리즘 행위에 대한 수사과 기소에 대한 1차적 책임은 국토안보부가 아니라 문제된 행위에 대한 관할권을 지닌 연방, 주 그리고 지방 법집행기관에 귀속된다”고 규정하여 국토안보부가 국토안보법에서의 규정을 제외하고 수사나 기소를 연방, 주, 지방 법집행기관에 우선하여 행사할 수 없음을 밝히고 있다.

국토안보법 제101조 (b)는 국토안보부의 임무를 다음과 같이 7가지로 규정하고 있다.

- ① 미국 내의 테러리스트 공격을 막는다(A).
- ② 테러리즘에 대한 미국의 취약성을 줄인다(B).

③ 미국에서 발생하는 테러리스트 공격으로부터 피해를 최소화하고 복구를 지원한다(C).

④ 자연적이고 인위적인 위기와 비상계획에 관한 초점으로서의 활동을 포함하여 국토안보부로 이관된 실체들의 모든 직무를 수행한다(D).

⑤ 국토안보에 직접적으로 관련되지 않은 국토안보부 내 기관 및 산하 부서의 직무들이 의회의 명백한 특정 법령에 의하여 축소되거나 예외로 무시되지 않도록 보장한다(E).

⑥ 국토안보를 목표로 하는 노력, 활동 그리고 프로그램에 의하여 미국 전체의 경제안보가 감소되지 않도록 보장한다(F).

⑦ 불법 마약거래와 테러리즘 간의 연계를 감시하고, 해당 연계를 단절시키기 위한 노력을 조정하며, 그 밖에도 불법 마약거래를 금지하기 위한 노력에 기여한다(G).

## 2. 국토안보부의 구성

국토안보부의 구성을 보면 다음의 <그림 1> 국토안보부의 조직도와 같다.

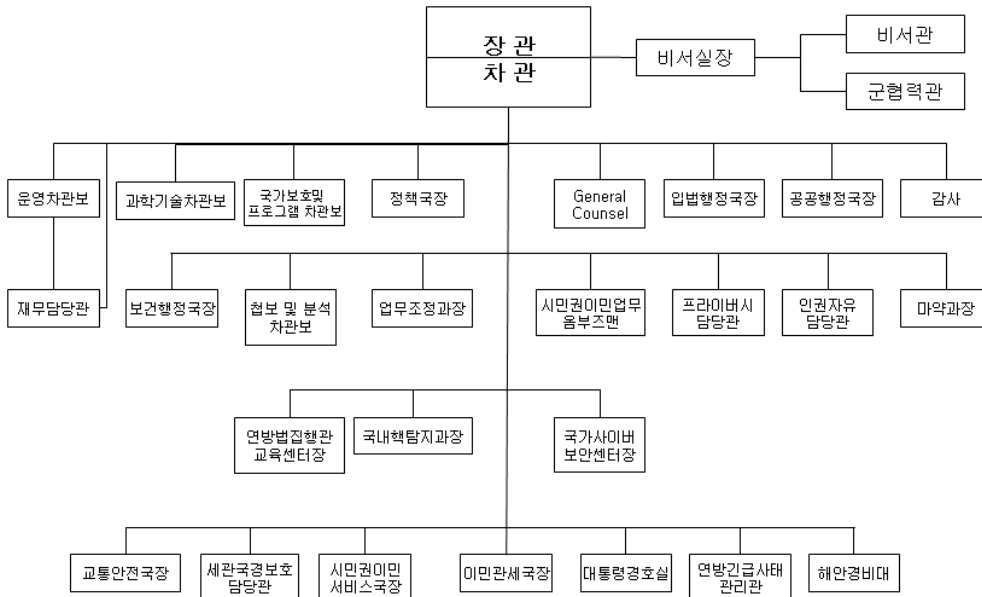
장관을 정점으로 장관을 보좌하는 차관(Deputy Secretary)이 있으며 참모(Chief of Staff)로 비서관(Executive Secretariat)과 군사고문(Military Advisor)이 있다. 그리고 차관(Under Secretary)을 장으로 하는 운영국(Management) 등 18개의 자체부서<sup>73)</sup>가 있으며, 해안경비대(U.S. Coast Guard) 등 7개의 부서<sup>74)</sup>가 국토안보부의 업무를 집행하고

73) 운영국, 과학기술국, 국가보호 및 프로그램국, 정책국, General Counsel, 입법행정국, 공공행정국, 감사국, 보건행정국, 첩보 및 분석국, 업무조정국, 시민권/이민업무 읍부즈즈맨, 프라이버시보호국, 시민권/자유국, 마약국, 연방법집행교육센터, 국내 핵탐지국, 국가사이버보안센터 등

74) 교통안전국, 세관/국경보호국, 시민권/이민서비스국, 이민/관세국, 대통령경호실, 연방긴급

있다.

<그림 1> 국토안보부 조직도<sup>75)</sup>



## 가. 국토안보부 장관

### 가) 국토안보부 장관의 임명

국토안보부 장관은 상원의 권고와 동의를 거쳐 대통령이 임명하며(제 102조 (a)(1)), 장관은 국토안보부의 장으로서 국토안보부를 지휘, 직권 및 통제할 수 있다(제102조 (a)(2)). 국토안보부의 모든 공무원, 근로자, 조직단위 등의 모든 직무가 장관에게 귀속된다(제102조 (a)(3)).

### 나) 국토안보부 장관의 직무

사태관리국, 해안경비대 등

75) Jonathan R. White, *Terrorism and Homeland Security*, Wadsworth, 2009, 398면; 국가정보원·방송통신위원회·행정안전부·지식경제부, 2009 국가정보보호백서, 2009, 241면.

### (1) 직무위임권 등

국토안보법에서 달리 규정된 것을 제외하고 장관의 직무 중 일부를 국토안보부의 공무원, 근로자 또는 조직단위에 위임할 수 있고(제102조 (b)(1)), 국토안보법이나 법률에 의해 달리 규정된 장관의 책임을 수행하기 위하여 필요하고 타당한 계약, 허가, 협정에 협력하고, 다른 행정기관과의 협정을 체결하는 권한을 갖는다(제102조 (b)(2)). 그리고 국토안보부의 정보시스템과 데이터베이스가 상호 그리고 다른 부(Departments)의 데이터베이스와 호환할 수 있도록 보장하는 합리적인 조치를 하여야 한다(제102조 (b)(3)).

### (2) 비연방실체들과의 조정권

국토안보와 관련하여 장관은 주와 지방조정실(Office of State and Local Coordination)을 통해, 주와 지방정부 인원, 기관 그리고 당국 등, 민간분야, 기타 실체 등과 (훈련과 장비제공을 포함한)다음 내용의 조정을 한다(제102조 (c)).

① 적절한 계획, 준비, 훈련 그리고 연습활동을 보장하기 위한 주와 지방정부의 인원, 기관, 당국 그리고 민간분야 등과의 조정

② 국토안보와 관련된 연방정부의 통신과 통신시스템을 주와 지방정부의 인원, 기관 및 당국, 민간분야, 기타 실체, 대중 등과 조정과 적절한 통합

③ 주와 지방정부 인원, 기관 및 당국, 대중 등에 대한 경고와 정보의 배포나 적절한 배포 조정

### (3) 국가안전보장회의의 출석 및 참여

장관은 대통령의 명령을 전제로 국가안전보장회의에 출석 및 참여할 수 있다(제102조 (d)).

## (4) 규정발포

장관에 의한 규정발포는 이 법, 이 법에 의하여 이관된 권한을 승인하는 법률, 그리고 이 법의 제정일 이후에 제정된 법률에 명시적으로 규정된 것을 제외하고는, 미연방 법령집 5장의 규정이 적용된다(제102조 (e)).

## (5) 특별보좌관 임명

장관은 다음 사항을 담당할 장관 특별보좌관을 임명한다(제102조 (f)).

① 미국 국토를 보호하기 위한 국토안보부의 일차적인 임무를 높이기 위한 민간분야와의 전략적 통신을 생성 및 촉진한다.

② 민간분야에 대한 국토안보부의 정책, 규제, 절차 그리고 활동 등의 영향을 장관에게 자문한다.

③ 민간분야에 대한 기타 관련 연방기관의 조치에 따른 영향을 평가하기 위한 해당 기관들과 국토안보의 임무를 연결한다.

④ 장관이 지정한 업계 및 협회대표들로 구성된 민간분야 자문위원회의 설립과 관리를 한다.<sup>76)</sup>

⑤ 국토안보 임무를 위한 최상의 가용 기술을 생성 및 배치하기 위하여, 국토안보 도전을 다루는 혁신적인 접근법을 개발하기 위하여 연방연구소, 연방출연 연구개발센터, 기타 연방출연 기구, 학계 및 민간분야와의 작업을 한다.

76) 자문위원회는 ① 국토안보 도전과 관련되는 민간분야 제품, 응용과 해결을 장관에게 자문하고, ② 참여하고 있는 업계 및 협회에 영향을 미치는 국토안보 정책, 규제, 절차 그리고 활동에 대하여 장관에게 자문한다((A) advise the Secretary on private sector products, applications, and solutions as they relate to homeland security challenges; and (B) advise the Secretary on homeland security policies, regulations, processes, and actions that affect the participating industries and associations;).

⑥ 국토안전 도전을 다루기 위한 협력 및 상호지원을 제공하기 위한 기존 공공-민간 파트너십을 증진하고 새로운 공공-민간 파트너십을 개발한다.

⑦ 안전한 주요기반시설을 위한 민간분야의 최선의 실행의 개발과 촉진을 지원한다.

## 나. 국토안보부 공무원과 직무

### 1) 국토안보부 공무원

#### 가) 차관과 차관보

차관 등은 상원의 권고 및 동의를 거쳐 대통령이 임명한다(제103조 (a)) 국토안보부에는 다음과 같은 차관과 차관보 그리고 총괄법률고문을 둔다(제103조 (a)(1)-(9)).

① 국토안보부 차관, ② 정보분석기반시설보호 차관, ③ 과학기술 차관, ④ 국경교통안전 차관, ⑤ 비상대비대응 차관, ⑥ 시민권이민서비스 국장, ⑦ 운영 차관, ⑧ 12명 이하의 차관보, ⑨ 총괄법률고문

#### 나) 감사관

1978년의 감사관법의 제3조 (a)의 규정에 따라 임명된다(제103조 (b)).

#### 다) 해안경비대 사령관

해안경비대 사령관은 장관의 직무수행에서 장관을 보좌하기 위하여 미 연방 법령집 제14장 제44조에 따라 임명되며, 장관에게 직접 보고한다. 또한, 이 법에 따라 장관에 의하여 사령관에게 위임될 임무와 사령관의

임무는 미연방 법령집 제14장의 제2조에 따라 요구되는 의무도 포함한다(제103조 (c)).

### 라) 기타

장관의 직무를 수행함에 있어서 장관을 보좌하기 위하여 대통령이 임명하는 다음과 같은 공무원을 둔다(제103조 (d)).

① 대통령 경호실장, ② 정보책임관, ③ 인적자원책임관, ④ 재정책임관, ⑤ 시민권시민자유담당관

## 2) 국토안보부 공무원의 직무

국토안보법에 따라 국토안보부의 모든 공무원은 공무원의 직무에 관한 법률에 의하여 명시된 직무나 장관이 지시한 직무를 수행한다(제103조 (e)).

## 제2절 정보분석기반시설보호국

### 1. 정보분석기반시설보호국의 구성

#### 가. 정보분석기반시설보호국장의 임명과 책무

##### 1) 정보분석기반시설보호국장의 임명

정보분석기반시설보호 차관이 국토안보부의 정보분석기반시설보호국의장이 되며 상원의 권고 및 동의를 거쳐 대통령이 임명한다(제201조

(a)(1)). 차관은 장관에 의해 부여된 책임을 수행함으로써 장관을 보좌한다(제201조 (a)(2)).

장관은 정보분석과 기반시설보호에 관련된 국토안보부의 책무가 정보분석기반시설보호 차관을 통하여 수행되도록 한다(제201조 (c)).

## 2) 정보분석기반시설보호국장의 책무

장관의 명령과 통제를 받는 정보분석기반시설보호국장의 책무는 다음과 같다.

### 가) 정보의 통합

차관은 ① 국토에 대한 테러리스트 위협의 본질과 의도의 인지와 평가, ② 미합중국에 대한 테러리즘의 위협을 감지하고 인지, ③ 국토의 실제 취약성과 잠재적 취약성에 비추어 해당 위협을 이해하기 위하여 법집행정보, 첩보정보, 그리고 연방정부 기관들, 주와 지방정부 기관(법집행기관을 포함), 민간분야 실체들로부터의 기타 정보에 대하여 접근, 수신 및 분석하고, 해당 정보를 통합한다(제201조 (d)(1)).

### 나) 중요자원 및 주요기반시설의 취약성에 대한 평가

미합중국 내에서의 테러리스트 공격의 특정 유형의 형태를 취하는 위협을 판단하기 위한 위협평가의 수행을 포함하여(그 공격의 성공 가능성과 그 공격에 대한 다양한 대응책의 실행 가능성 및 잠재적 효과의 평가를 포함하여), 미합중국의 중요자원 및 주요기반시설의 취약성에 대한 포괄적인 평가를 수행한다(제201조 (d)(2)).

### 다) 정보의 통합

국토안보부, 연방정부의 기타 기관, 주와 지방정부의 기관 그리고 당국, 민간분야, 기타 실체 등에 의한 보호와 지원 대책에 대한 우선순위

를 구별하기 위한 관련 정보, 분석, 취약성 평가(정보, 분석 또는 평가가 국토안보부에 의하여 제공되었거나 산출되었거나 또는 기타에 의한 것이든지)등을 통합한다(제201조 (d)(3)).

#### 라) 정보의 획득

제202조에 의한 이 장에 따라 책무를 수행하기 위하여 필요한 모든 정보에 대한 국토안보부의 시기적절하고 효율적인 접근을 연방정부의 기타 기관들로부터 그 정보를 얻는 것을 포함하여 보장한다(제201조 (d)(4)).

#### 마) 중요자원과 주요기반시설을 위한 국가계획의 개발

전력생산, 발전과 배전시스템, 정보기술과 전기통신시스템(위성 포함), 전자재정과 재산기록저장소 그리고 전송시스템, 비상대비통신시스템, 그리고 그 시스템을 지원하는 물리적·기술적 자산을 포함한 미합중국의 중요자원과 주요기반시설을 안전하게 하기 위한 포괄적인 국가계획을 개발한다(제201조 (d)(5)).

#### 바) 중요자원과 주요기반시설을 위한 대책의 권고

연방정부의 다른 기관들과 조정하고, 주와 지방정부의 기관과 당국, 민간분야, 기타 실체 등과의 조정에서 미합중국의 중요자원과 주요기반시설을 보호하기 위하여 필요한 대책을 권고한다(제201조 (d)(6)).

#### 사) 국토안보자문

국토안보에 대한 위협과 관련된 공공자문에 대한 일차적 책무실행(제201조 (d)(7)(A))과 연방정부의 다른 기관들과의 조정에서 구체적인 경고정보를 제공하며, 주와 지방정부의 기관과 당국, 민간분야, 기타 실체, 대중 등에게 적절한 보호대책과 대응책에 관하여 자문한다(제201조

(d)(7)(B)).

#### 아) 공유를 관장하는 정책 및 절차의 개선에 대한 권고

연방정부 내에서, 그리고 연방정부와 주와 지방정부의 기관과 당국 간에 국토안보에 관련한 범집행정보, 첩보정보, 첩보관련정보, 기타 정보 등의 공유를 관장하는 정책 및 절차의 개선에 대한 권고를 검토, 분석 및 권고를 한다(제201조 (d)(8)).

#### 자) 정보의 배포

적절한 경우, 미합중국에 대한 테러리스트 공격에 대한 억제, 저지, 선제공격 또는 대응을 지원하기 위하여, 국토안보부에 의하여 분석된 정보를 국토 안보와 관련된 책무가 있는 연방정부의 다른 기관, 이와 같은 책무가 있는 주와 지방정부의 기관, 민간분야 실체 등에게 배포한다(제201조 (d)(9)).

#### 차) 정보수집 우선순위와 전략을 위한 협의

미합중국에 대한 테러리즘의 위협과 관련된 범집행관련 정보를 포함한 정보에 대한 수집 우선순위와 전략을 수립하기 위하여 그 정보수집에서의 필요와 우선순위에 관한 논의에서 국토안보부의 설명과 같은 수단을 통하여 중앙정보부장과 기타 적합한 첩보, 범집행 또는 연방정부의 기타 요소 담당 국장과 협의한다(제201조 (d)(10)).

#### 카) 정보의 교환을 위한 협의

미합중국에 대한 테러리즘의 위협과 관련된 범집행 관련 정보를 포함한 정보의 적절한 교환을 보장하기 위한, 주와 지방정부 그리고 민간분야 실체 등과 협의한다(제201조 (d)(11)).

#### 타) 자료의 보호 등

국토안보법에 의하여 수신된 모든 자료는 승인되지 않은 발표로부터 보호되며, 오로지 공무수행을 위해서만 처리되고 이용된다(제201조 (d)(12)(A)). 그리고 국토안보법의 첩보정보는 1947년 국가안보법(the National Security Act of 1947)과 관련된 절차에서 첩보공급원과 방법을 보호하기 위한 중앙정보부장의 권한, 그리고 적절한 경우 국가기밀과 관련된 법집행 정보에 관한 법무부 장관의 유사한 권한과 모순되지 않도록 공유, 보유, 배포된다(제201조 (d)(12)(B)).

#### 파) 추가정보의 요구

미합중국에서의 테러리즘의 위협과 관련되거나 장관에 의하여 위임된 기타 책무 분야와 관련되거나 또는 그 정보를 획득하기 위한 장관을 통한 협력 협정체결을 포함하여, 연방정부의 다른 기관, 주와 지방정부의 기관, 민간분야 등으로부터 추가정보를 요구한다(제201조 (d)(13)).

#### 하) 안전한 통신과 정보기술기반의 수립과 활용

차관의 책무를 추진하기 위한 데이터와 정보에 대하여 접근, 수신 그리고 분석하고, 적절한 경우 국토안보부에 의하여 획득되고 분석된 정보를 배포하기 위하여, 국토안보부의 정보책임관과 합동으로 자료발굴과 기타 첨단 분석 틀을 포함한 안전한 통신과 정보기술기반시설을 수립하고 활용한다(제201조 (d)(14)).

#### 거) 데이터베이스와 분석도구에 관한 보장

국토안보부에 의하여 개발되었거나 활용되는 모든 정보 데이터베이스와 분석의 도구가 ① 상호 호환이 가능하며, 연방정부의 기타 기관들의 관련정보 데이터베이스와 호환이 가능하고(제201조 (d)(15)(A)), ② 프라이버시에 대한 적용 가능한 연방 법률을 준수하는 방식으로 그 데이터베이스의 정보를 처리하도록(제201조 (d)(15)(B)) 국토안보부의 정보책

임관과 합동으로 보장한다.

#### 너) 교육 및 기타 지원의 조정

통상적인 의무에 드러나 정보의 식별 및 공유와 국토안보부로부터 수신된 정보의 최적 이용을 촉진하기 위하여, 국토안보부에게 정보를 제공하거나 국토안보부에 의하여 제공되는 정보의 소비자인 국토안보부의 각 부서 및 인원, 연방정부의 다른 기관, 주와 지방정부 등에 대한 교육 및 기타 지원을 조정한다(제201조 (d)(16)).

#### 디) 정보공동체와 기타 기관과의 조정

정보공동체(intelligence community)의 부서와 연방, 주, 그리고 지방의 법집행 기관, 민간분야 등과의 적합한 조정을 한다(제201조 (d)(17)).

#### 러) 첩보와 정보분석 지원

국토안보부의 기타 부서들에게 첩보와 정보분석과 지원을 제공한다(제201조 (d)(18)).

#### 머) 기타

장관으로서 규정된 책무와 관련된 기타 의무를 수행한다(제201조 (d)(19)).

### 나. 정보분석 차관보 · 기반시설보호 차관보

정보분석기반시설보호 차관을 보좌하는 차관보로 정보분석 차관보와 기반시설보호 차관보가 있다. 정보분석 차관보와 기반시설보호 차관보는 대통령이 임명한다(제201조 (b)(1), (2)).

### 다. 분석관

국토안보부 장관은 정보분석기반시설보호국을 지원하기 위하여 적합한 전문지식과 경험을 가진 분석관을 부처에 제공하며(제201조 (e)(1)), 이 분석관에는 민간분야의 분석관을 포함한다(제201조 (e)(2)). 그리고 분석관은 업무를 위한 해당 비밀취급인가를 가져야 한다(제201조 (e)(3)).

## 라. 요원

정보분석기반시설보호국을 지원하기 위한 분석직무 관련 책무수행을 위하여 국토안보부에 요원을 선발할 수 있다(제201조 (f)(1)).

요원을 선발할 대상 기관은 ① 국무부, ② 중앙정보부, ③ 연방수사국, ④ 국가안보국, ⑤ 국립영상지리원, ⑥ 국방정보국과 ⑦ 대통령이 적절하다고 간주하는 연방정부의 기타 기관 등이다(제201조 (f)(2)).

요원선발을 위하여 장관과 관련기관장은 요원선발을 위한 협력협정을 체결할 수 있고(제201조 (f)(3)), 요원선발은 복귀가능이나 복귀불가의 기준으로 이루어진다(제201조 (f)(4)).

## 2. 정보분석기반시설보호국으로 이관되는 직무

정보분석기반시설보호 차관의 임무를 위하여, 다음 기관들의 직무, 인원, 자산, 책임 등이 국토안보부 장관에게 이관된다(제201조 (g)).

### 가. 국가기반보호센터

정보분석기반시설보호 차관의 임무와 관련된 법무부 장관의 직무를 포함하는, 연방수사국(컴퓨터 수사와 운용 섹션 이외의)의 국가기반보호센터(제201조 (g)(1)).

### 나. 국가통신시스템

정보분석기반시설보호 차관의 임무와 관련된 국방부 장관의 직무를 포함하는, 국방부의 국가통신시스템(제201조 (g)(2)).

#### **다. 주요기반시설보장국**

정보분석기반시설보호 차관의 임무와 관련된 상무부 장관의 직무를 포함하는 상무부의 주요기반시설보장국(제201조 (g)(3)).

#### **라. 국가기반시설 시뮬레이션과 분석센터**

정보분석기반시설보호 차관의 임무와 관련된 에너지부 장관의 직무를 포함하는 에너지부의 국가기반시설 시뮬레이션과 분석센터 그리고 에너지부의 에너지 안보와 보장 프로그램 및 활동(제201조 (g)(4)).

#### **마. 연방 컴퓨터사고대응센터**

정보분석기반시설보호 차관의 임무와 관련된 총무청장의 직무를 포함한 총무청의 연방 컴퓨터사고대응센터(제201조 (g)(5)).

### **제3절 과학기술국**

#### **1. 과학기술국의 설치**

국토안보부에 과학기술국을 두며, 과학기술 차관을 장으로 한다(제301조).

#### **2. 과학기술국장의 책임과 권한**

과학기술국장은 장관을 대신하여 다음의 책임을 진다.

① 국토안보부의 임무를 지원하는 연구개발 노력 및 우선순위에 관하여 장관에게 자문한다(제302조 (1)).

② 노력에 대한 포괄적이고 연구에 기반을 둔 정의 가능한 목표의 개발과 노력에 대한 목표를 달성하고 평가하기 위한 연간측정가능 목적 및 구체적인 목표의 개발을 포함하여, 기타 해당 행정기관과의 협의 하에 국가정책 및 전략계획을 개발, 우선순위, 목표, 목적, 정책 등의 식별, 그리고 화학, 생물학, 방사능, 핵, 기타 신형 테러 위협 등에 대한 대응책을 식별 및 개발하기 위한 연방정부의 민간 노력의 조정 등을 한다(제302조 (2)).

③ 국토안보 취약성 및 가능한 위협을 평가 및 시험함으로써 정보분석·기반시설보호 차관을 지원한다(제302조 (3)).

④ 그 책임이 보건복지관련 연구개발 활동에까지 범위가 미치지 않는 것을 제외하고는, 모든 내외부 프로그램을 통하여 국토안보부의 어떤 구성부서 또는 모든 구성요소와 관련된 기초 및 응용연구, 개발, 실증, 검증 및 평가활동을 수행한다(제302조 (4)).

⑤ ㉠ 화학, 생물학, 방사능, 핵 및 관련 무기 및 재료의 수입 금지, ㉡ 테러리스트 공격에 대한 탐지, 방지, 이에 대한 보호, 대응 등에 대한 우선순위의 확립, 지시, 자금공급, 그리고 다음과 같은 기술 및 시스템에 대한 연구, 개발, 시험 및 평가, 조달 등의 수행한다(제302조 (5)).

⑥ 연방, 주 및 지방정부와 민간분야 실체들에게 국토안보개발 결과나 기술을 이전하기 위한 시스템을 확립한다(제302조 (6)).

⑦ 국가연구소나 부지의 사용과 해당 시설에서의 과학 및 기술 기반의 지원에 관하여 에너지부와의 작업 협정, 공동후원, 계약 또는 기타 협정을 체결한다(제302조 (7)).

⑧ 제1709조 (b)에 의하여 개정된 2002년의 농업 생물학적 테러리즘 보호법의 제212조에 규정된 대로 농무부 장관 및 법무부 장관과 협력한다(제302조 (8)).

⑨ 공중보건법의 제351조 A에 준하여 미연방 법령집 제42장 part 72 Appendix A에 ‘정선 작용제’로 기재되어야 하는 모든 새로운 생물학 작용제 및 독소를 판단하는 데 있어서 보건복지부 장관 및 법무부 장관과 협력한다(제302조 (9)).

⑩ 과학기술에 있어서의 미합중국의 리더십을 지원한다(제302조 (10)).

⑪ 국토안보부의 모든 구성요소들에 대한 장기적인 연구개발 필요 및 능력을 포함한 국토안보부의 주요 연구개발 활동을 확립하고 관리한다(제302조 (11)).

⑫ 국토안보부의 모든 연구, 개발, 실증, 시험, 평가 등의 활동을 조정 및 통합(제302조 (12)).

⑬ 중복을 감소시키고 달성되지 않은 필요를 식별하기 위하여 국토안보부의 과학기술 의제를 개발하고 수행함에 기타 해당 행정기관과 조정한다(제302조 (13)).

⑭ 국토안보부 전체에 걸친 연구개발 프로젝트의 실적 점검과 국토안보부에 의하여 수행되었거나 후원된 연구의 유포에 대한 지침의 관리를 개발 및 감독한다(제302조 (14)).

### **3. 과학기술국으로 이관되는 직무**

#### **가. 에너지부에서 이관되는 직무**

에너지부와 관련된 에너지부 장관의 직무를 포함한 (그러나 미합중국 전략 핵방어 태세와 관련한 프로그램 및 활동은 포함되지 않는) 에너지부의 다음과 같은 프로그램 및 활동이 이관된다(제303조 (1)).

① 화학 및 생물학적 국가안보와 확산방지 및 검증 연구개발 프로그램의 프로그램 및 활동(제303조 (1)(A)).

② 확산방지 및 검증 연구개발 프로그램의 확산탐지 프로그램 내에서의 핵 밀반입 프로그램 및 활동<sup>77)</sup>(1)(B)).

③ 국제 원료보호 및 조정 프로그램의 평가, 탐지 및 조정 프로그램의 핵평가 프로그램 및 활동(제303조 (1)(C)).

④ 국토안보부로의 이관을 위하여 대통령이 지정할 수 있는 미생물 병원균과 관련된 생물학 및 환경연구 프로그램의 생명과학 활동(제303조 (1)(D)).

⑤ 환경측정연구소(제303조 (1)(E)).

⑥ 로렌스 리버무어 연구소의 첨단과학 계산연구 프로그램 및 활동(제303조 (1)(F)).

## 나. 국방부에서 이관되는 직무

국방부에서 이관되는 직무는 국방부와 관련된 국방부 장관의 직무를 포함하는 국방부의 국가 생물학무기방어분석센터(제303조 (2))이다.

## 제4절 국경교통안전국

77) 프로그램 및 활동을 국토안보부로 이관할 것인지 또는 국토안보부 장관과 에너지부 장관에 의해 공동으로 시행할 것인지를 대통령이 지정할 수 있다(제303조 (1)(B)).

## 1. 국경교통안전국장의 설치

국토안보부에 국경교통안전 차관을 장으로 하는 국경교통안전국을 둔다(제401조).

## 2. 국경교통안전국장의 책무

국경교통안전국장의 책무는 다음과 같다.

- ① 미합중국으로의 테러리스트 및 테러리즘 수단의 입국방지,
- ② 수입항에서 국토안보부에 이관된 직무의 관리 및 조정을 포함하여 미합중국의 국경, 영해, 항구, 터미널, 운하 그리고 항공, 육상 및 해상 등의 교통시스템에 대한 안전보장,
- ③ 제441조에서 명시한 직무이관일 이전에 즉각적으로 이민귀화감독관 (또는 이민귀화국의 공무원, 근로자 또는 구성요소)의 지위에 따라 부여되거나 감독관에 의하여 수행되는 이민 집행직무수행,
- ④ 제428조에 의하여 시민이 아닌 개인이나 미합중국에서의 영구거주가 법적으로 허가된 외국인 아닌 개인에 대하여 미합중국에 입국하기 위한 비자 또는 임시 입국허가를 포함한 기타 허가양식의 부여를 주관하는 규칙을 제정 및 시행,
- ⑤ 국가 이민집행 정책 및 우선순위 확립,
- ⑥ 제3절에 규정된 것을 제외한 미합중국의 관세법 시행,
- ⑦ 제421조에 의거하여 국토안보부 장관에게 이관된 농무부의 검사 및 관련 행정기능의 수행,
- ⑧ 전술된 책임들을 수행하는 데 합법적인 준법 교통 및 상거래의 신

속하고 질서 있는 효율적인 흐름의 보장 등 이다.

### **3. 국경교통안전국으로 이관되는 직무**

국경교통안전국으로 이관되는 직무는 다음과 같다.

국경교통안전국의 직무와 관련된 ① 재무부 장관의 직무를 포함한 재무부 산하 관세청, ② 교통부 장관의 직무와 안보를 위한 교통부 차관의 직무를 포함한 교통부 산하 교통안전청, ③ 총무청장의 직무를 포함한 총무청 산하 연방보호국, ④ 재무부 산하 연방 법집행교육센터, ⑤ 법무부 장관의 직무를 포함한 사법 프로그램국 산하 국내대비국(제403조 (1) - (5))에 속한 각각의 직무 등이다.

## 제4장 미국의 대테러정책

### 제1절 테러의 변천

테러(terror)라는 용어는 라틴어 ‘terrere’에서 유래한다. 그 의미는 ‘공포’ 나 ‘공포 조성’ 또는 ‘죽음의 심리적 상태’를 의미한다.<sup>78)</sup> 아직도 이 ‘테러’라는 용어에 대한 정의가 통일되지 않고 있다.

테러라는 국제사회가 당면한 심각한 문제<sup>79)</sup>에 대하여 아직도 그 용어의 통일적 정의가 존재하지 않는다는 사실은 테러에 대한 관점의 차이가 있기 때문이다.<sup>80)</sup> 테러리즘이라고 불리는 폭력행위는 역사 속에서 전쟁, 해방(liberation) 또는 범죄로 불리어졌다.<sup>81)</sup>

테러리즘에 대한 개념적 정의에는 많은 입장이 고려되고 있다. 테러리즘의 행위 그 자체의 성격에 의하여 판단의 기준이 다르게 되기 때문이

78) 심리학자들에 의하면, 테러란 “특정한 위협이나 공포로 인해 모든 인간들이 심적으로 느끼게 되는 극단적인 두려움의 근원이 되는 것”으로 규정하고 있다(최진태, 테러리즘의 이론과 실제, 대영문화사, 2006, 18면-19).

79) 국제 사회에서 테러리즘이 점차 증가하고 있음은 주지하고 있는 바와 같다. 양적인 면에서나 질적인 면에서 다 같이 테러리즘은 현대 세계의 안정과 평화를 위협하고 있다(이태윤, 앞의 책, 15면).

80) 테러리즘 분야의 전문가들과 학자들에 대한 설문조사를 통하여 분석한 결과 109개의 정의 중 특정단어의 사용을 보면 폭력 또는 무력(85%), 정치(65%), 테러에 중점을 둔 공포(51%), 위협(47%), 심리적 현상과 예측된 반응(41.5%), 목표물과 희생자간의 불일치(37%), 고의적, 계획적이고 체계적이며 조직화된 행동(32%), 전투, 전략, 전술의 한 방법(30.5%) 등으로 나타났다(Schmid, Alex P. & Albert J. Jongman, Political Terrorism : A New Guide to Actor, Authors, Concept, Data Bases, Theories and Literature(Amsterdam: SWIDOC), 1988, 1면; 최진태, 앞의 책, 17-18면 재인용); 지광준c, “테러범죄와 그 대책(테러방지조약을 중심으로)”, 대테러연구 제22집, 경찰청, 1999, 121면.

81) Jonathan R. White, 앞의 책, 3면.

다. 해방과 억압의 대립적 문제, 이념 문제, 인권 문제, 도덕성 문제, 사회·심리적 문제, 범죄와 정치적 목적을 가진 폭력 행위의 구분 문제 등 이념과 입장의 편견적 인식과 시각, 그리고 어느 정도의 폭력과 위협을 테러리즘의 범주에 넣을 것인가라는 기술적 문제가 작용한다.<sup>82)</sup>

테러와 테러리즘의 구별도 명확하게 구분되어 사용되지 않고 있다. 즉 테러리즘의 약어로 테러라는 용어를 사용하기도 한다.

테러리즘이라는 용어가 최초로 사전에 나타난 것은 1798년에 프랑스에서 발간된 사전 ‘Dictionnaire of th Academie Francaise’의 증보판에서 조직적인 폭력의 사용으로 정의되었다.<sup>83)</sup>

테러리즘은 프랑스혁명 기간(1789-1799)<sup>84)</sup>에 행해진 공포정치<sup>85)</sup>의 동의어로 사용되기도 했으며, 1800년대 말부터 1900년대 초에는 노동조직, 무정부주의자, 외세에 대항하는 민족단체, 과격한 민족주의자 정치조직을 포함한 몇몇 단체의 폭력행위를 묘사하는데 사용되었다.<sup>86)</sup>

정치 폭력에 의한 사회변동 전략 현상을 시간, 기존 정치세력과의 관

82) 테러리즘의 정의 문제가 난해해지는 이유 중의 하나는 세계적인 정치 소용돌이 속에서 당사자의 입장 차이의 여하에 따라 테러리즘이 경우에 따라서는 애국투사나 영웅의 숭고한 행위가 되는 경우도 상정할 수 있기 때문이다. 특히 혁명지지 세력과 현상 유지 국가들 간에 테러리즘에 대한 태도가 상반되기 때문이다. 예를 들면 “한 사람의 테러리스트는 다른 사람에게서는 ‘자유의 전사’”라는 슬로건이나 “한 집단에 의해 테러리즘이라고 정의된 것도 다른 집단에 의해서는 영웅, 외교 정책, 정의 등으로 간주될 수 있다”는 입장을 지지하는 국가들도 많기 때문이다(이태윤, 앞의 책, 45-46면).

83) 그리고 1796년에 발간된 프랑스 사전에는 자코뱅당의 지도자들이 연설 중 그들의 활동을 긍정적인 측면에서 언급할 때 종종 사용하였다고 한다(Laquer, Walter, Terrorism, Little Brown, 1977, 6면).

84) 프랑스 정부의 행위를 설명하는 개념으로 사용되었다(Jonathan R. White, 앞의 책, 6면).

85) 공포정치라는 용어는 프랑스혁명 당시 주도적인 역할을 했던 마라(Jean Paul Marat), 당통(George Jacques Danton), 로베스피에르(Maximilien François Marie Isidore de Robespierre) 등이 공화파 집권 정부의 혁명 과업 수행을 위해 왕권 복귀를 꾀하던 왕당파를 무자비하게 암살, 고문, 처형하는 등 공포정치를 자행했던 사실에서 유래했다(민석홍 편, 프랑스혁명사론, 까치, 1989, 290-297면); 최진태, 앞의 책, 29면; 최철영, 앞의 책, 1면.

86) Jonathan R. White, 앞의 책, 6면.

계, 구정권과의 위계라는 세 가지 변수를 사용하여 쿠데타(coup d'etat), 반란(insurrection), 게릴라전(guerrilla war), 테러리즘(terrorism)으로 분류하기도 한다.<sup>87)</sup>

이스라엘 조나단 테러연구소는 1979년 회의에서 “테러리즘은 정치적 목적을 가지고 공포심을 불러일으키기 위하여 무고한 제3자를 고의적이며 조직적으로 살해하고 불구자로 만들며 협박하는 것”으로 정의하였다.<sup>88)</sup> 테러리즘의 본질은 정책의 변화를 위해 인명을 살상하고 공포감을 조성한다.<sup>89)</sup>

테러리즘 변천의 역사는 인류의 역사와 함께 시작되었다고 볼 수 있다. 그러나 현대적 의미의 테러리즘은 1960년대라고 할 수 있다. 중동의 팔레스타인 해방기구(PLO)의 움직임이 현대적 의미의 테러리즘에 영향을 가장 크게 주었다.<sup>90)</sup> 테러의 태동기라고 할 수 있는 이 시기의 테러 조직의 전술은 폭발물 테러, 무장공격, 암살 등 커다란 변화가 없이 지

87) 쿠데타란 자각적으로 혼란된 지배 세력의 일부가 이미 장악하고 있는 권력을 보다 더 강화하기 위하여 또는 새로이 정권을 장악하기 위하여 동일한 지배 권력 내의 타 부분을 비합법적 또는 무력적 수법으로 기습을 감행하는 것이다. 반란이란 시간적 변수가 짧고 구정권의 권위가 권력으로부터 타도된다는 점에서 쿠데타와 유사하다 그러나 반란 세력은 기존 정권을 흡수하지 못하고 붕괴된다. 게릴라전이란 전략적으로 불리한 입장에 놓인 측이 전략적으로 우위를 확보하기 위하여 일정한 시간과 장소에 대해 비정규적 공격을 시도하는 것이다. 테러리즘은 시간의 변수가 지연되며 다른 세 전략과는 달리 기존 세력과의 전면적이고 직접적인 충돌을 회피하면서 정치적 변화를 유도하는 전략이다(Ernest Evans, *Calling A Truce to Terror*, Green Wood Press, 1979, 4-7면).

88) 최철영, 위의 책, 8면; 테러행위의 핵심은 일반주민에게 무차별적인 공격 또는 폭력행사를 가함으로써 불안과 공포심을 조성하는 데 목적이 있다고 할 수 있겠다(한형건, “9-11 테러와 자위권”, 대테러연구 제25집, 경찰청, 2002, 285면)

89) 테러는 사회에 공포를 야기하는 행위이고, 그로부터 직접적으로 희생되는 자는 대부분 무고한 시민이다. 즉 테러는 특정한 (정치적) 목적을 위하여 무고한 시민을 공포에 몰아넣고 희생시킴으로서 그를 수단으로 이용하는 범죄이다(손동권c, “테러범 형사처리에서의 문제점”, 대테러연구 제22집, 경찰청, 1999, 114면).

90) 1964년에 팔레스타인 난민들은 자신들의 민족 해방과 반(反)시오니즘 민족운동을 위한 해방기구를 창설하고, 그 후 4차에 걸친 이스라엘과의 전쟁 결과가 참패로 끝나자 생존권에 심한 위협을 받게 되었다. 이에 따라 이들은 PLO를 중심으로 자신들의 처지를 유엔 및 강대 국가에 수없이 호소하면서 팔레스타인 문제를 해결해 주도록 촉구했으나, 이 문제를 해결할 수 있는 국제적 메커니즘이나 이를 성의 있게 받아 주는 노력이 국제사회에서 보이지 않았던 것이 테러리즘의 선택으로 이어졌다(최진태, 앞의 책, 33면).

속되었으며, 테러의 수단 역시 폭발물, 총기류 등 재래식 무기가 주로 사용되었다.<sup>91)</sup>

1980년대에 들어서면서 나타나기 시작한 테러리즘의 가장 두드러진 특징은 테러의 발생 건수가 증가하고 대형화되었다<sup>92)</sup>는 점이다. 이 시기의 테러리스트들은 특정한 정치적, 사회적, 경제적 목적을 가지고 지휘 명령체계가 잘 정비된 하나의 조직에 속해 있었다. 일본의 적군파나 독일의 적군파 분파, 이탈리아의 붉은 여단 등 마르크스 레닌주의나 마오이즘, 스탈린주의를 신봉하는 극좌 테러단체와 민족주의 국수주의적 색채를 지닌 아부니달 조직(Abu Nidal Organization), 아일랜드 공화군(IRA), 바스크 조국해방, ETA 등은 기존 테러리스트들이 속한 단체들의 대표적인 사례이다.<sup>93)</sup>

1990년대 냉전 체제의 붕괴<sup>94)</sup>로 인한 탈냉전 체제로의 국제질서가 형성되었고 테러리즘도 새로운 양상으로 변화하였다.<sup>95)</sup> 즉 국제 테러에

91) 최진태b, 앞의 논문, 336면.

92) 1980년대에 이르러 테러리즘이 대형화된 배경에는 주권 국가에 의한 테러리즘이 증가하고, 주권 국가의 테러리즘 지원과 밀접하게 연관되어 있다. 미국과 소련을 양대 축으로 하는 국제 사회는 핵 보유 국가들이 증가하면서 무기 개발 경쟁과 전쟁으로 인해 필연코 인류는 멸망의 길로 갈 수밖에 없다는 결론에 도달했다. 따라서 전쟁은 방지되어야 한다는 인식이 대부분 국가들에 의해 수용하게 되었다. 그러나 한편으로는 테러리즘의 전략과 전술을 적절히 활용한다면 큰 힘을 소모하지 아니하면서도 전쟁의 승리와 유사한 수준의 목적을 달성할 수 있을 것이라는 결론에 도달하도록 했다. 이에 따라, 이 시기는 국가에 의한 테러리즘이 확산되고, 국가 지원이나 사주에 의한 테러 활동이 확산되었다고 할 수 있다. 테러리즘을 ‘대리전쟁’ 혹은 ‘보이지 않는 전쟁’ 등으로 지칭되고 있는 것은 이러한 시대적 현상을 반영해 주고 있다(최진태, 위의 책, 36면).

93) 이들은 보통 성명을 통해 그들이 테러를 벌였다는 사실을 인정하며, 그 과정에 대해 상세히 밝혔다. 목표나 동기가 아무리 납득할 수 없고 불쾌해도 그들이 추구하는 이데올로기나 의도는 급진적이고 광적이지만 이해할 수는 있는 것이었다(이황우a, “‘90년대 국제테러의 경향과 전망”, 대테러연구 제22집, 경찰청, 1999, 206면).

94) 지난 20세기 말, 오랜 세월 동안 지구촌의 질서를 동과 서로 양분했던 냉전체제가 소련의 붕괴와 더불어 공산권의 위성국가들이 몰락함에 따라 세계 각국은 안정과 평화의 시대가 당분간 지속될 것으로 기대했었다(권정훈·김태환a, 앞의 논문, 46면); 박원탁b, “대테러 인질협상에 관한 연구”, 대테러연구 제26집, 경찰청, 2003, 39면.

95) 동서 냉전구조의 세계질서가 무너진 이후 분출되어 온 민족종교 영토분쟁 등 각종 분규로 인하여 테러는 국제사회의 일상적인 사건이 되었고, 세계 각국은 대테러 대응방안 마련에 부심하고 있다. ... 오늘날 과학기술의 급속한 발전으로 인해 테러의 유형과 양상의 근본적

서 대부 역할을 해 오던 최대의 지원 세력이 사라지면서 평화무드가 외형상 형성되기 시작하였다. 이러한 변화에도 불구하고 중동지역에서는 간헐적으로 테러가 발생하였다. 1990년대에 들어서면서 테러의 발생 건수는 점진적으로 줄어들었으나 테러가 대형화하고, 무차별적인 양상으로 변화하였다.<sup>96)</sup> RAND연구소의 국제테러연감(Chronology of International Terrorism)에 따르면 1991년 테러발생건수가 484건에 이르렀는데 1992년에는 343건, 1993년에는 360건, 1994년에는 356건, 1995년에는 278건, 1996년에는 250건으로 감소하였다.<sup>97)</sup>

또한 테러전략뿐만 아니라 테러활동은 변화되었다.<sup>98)</sup> 테러는 퇴조할 기미를 보이지 않고,<sup>99)</sup> 전쟁 대신에 테러의 지구화가 확산되고 있다고

---

변화로 이어지고 있는 가운데 전 세계의 1,000개 이상의 크고 작은 테러리스트, 범죄단체와의 전쟁은 이미 시작되었다(박동균·신익주, “국제 행사에 대한 테러대응 사례분석과 정책적 함의”, 한국경호경비학회지 제14호, 2007, 162면).

- 96) 불특정 다수를 공격 대상으로 하여 대량 살상의 결과를 초래하는 새로운 유형의 테러리즘이 등장하기 시작했다는 것을 주목해야 할 필요가 있다. 그 대표적인 사례가 1995년 도쿄에서 발생한 옴 진리교의 사린가스 공격 사건이다. 이 사건으로 13명이 사망하고, 5,000명 이상이 부상을 당했다. 이 사건은 앞으로 전개될 테러리즘의 유형을 알리는 서막이었다고 할 수 있다(최진태, 앞의 책, 37-38면); 이황우a, 앞의 논문, 206면.
- 97) 국제테러의 사상률 증가추세는 1명 이상의 사상자를 낸 국제 테러사건 비율에서도 잘 드러난다. 예를 들면 1991년에는 단지 14%에 불과했던 것이 1992년에는 17.5%, 1993년에는 24%, 1994년에는 27%, 1995년에는 29%로 늘어났다. 물론 1996년에 다시 24%로 줄어들었지만 여전히 이 수치는 1970년대의 평균치인 17%나 1980년대의 평균치 19%보다 훨씬 높은 수치이다(이황우a, 위의 논문, 208-209면).
- 98) 예를 들면 비행기 납치같은 방법으로 테러하는 일은 드물어 졌다. 납치된 비행기를 공중에 오래 떠 있게 하기도 힘들고 착륙을 허가하는 국가들도 별로 없기 때문이다. 더 나가서 테러의 동향은 바뀌고 있는 듯하다. 특 테러목표 집단의 책임자와 같은 구체적 목표를 공격하기 보다는 보다 무차별적인 살상을 일삼는 것 같다(김보환a, “테러대응방안으로서의 지역사회경찰활동”, 대테러연구 제25집, 경찰청, 2002, 5면).
- 99) 1999년 10월 19일 UN 안전보장이사회는 모든 테러활동을 그 동기에 관계없이 정당화 될 수 없는 범죄로 못 박는 결의를 만장일치로 채택했다. 이 결의는 각 국에 대해 테러범의 체포, 기소, 신병인도 등을 통해 테러활동을 하거나 이를 계획 또는 자금 지원을 한 관련자들에게 피난처를 제공하지 않을 것을 요구하고 있다. 또 국제테러방지협약의 비준과 이행을 촉구하면서 테러범을 법정에 세우기 위한 노력에 동참해야 한다고 강조했다. 결의는 망명 희망자에게 난민의 지위를 부여하기에 앞서 이들이 테러활동에 참여했는지를 확인할 것도 촉구하고 있다(김찬규b, “테러의 현황과 대응조치”, 대테러연구 제22집, 경찰청, 1999, 275면).

보인다.<sup>100)</sup>

2000년대 들어서면서 테러의 발생 건수는 폭발적으로 증가하였다.<sup>101)</sup> 특히 9·11테러는 전쟁으로 인한 희생자보다 더 많은 희생자가 발생하여 전쟁의 대체수단으로 진화하고 있다는 평가를 받고 있다. 제2차 세계대전 당시 일본은 항공모함과 전함, 전투기 등을 동원하여 진주만을 공격했다. 이 사건으로 사망한 미군은 2,500여명이었다.<sup>102)</sup> 이에 비해 9·11테러로 발생한 사망자는 2,749명이었다. 그리고 테러 양상도 테러에 대한 대비책이 사실상 전무한 대중교통 수단 등과 같은 민간인이 이용하는 대중시설에 집중되고 있어 문제의 심각성은 커지고 있다.<sup>103)</sup>

테러가 공포를 조성하는 단계를 벗어나 국가안보를 위협하는 수준에 이르렀다고 볼 때<sup>104)</sup> 국제사회는 적국과의 전쟁이 아니라 테러와의 전

100) 박원탁b, 앞의 논문, 57면; 지광준b, “대테러전 수행 특수부대에 관한 연구”, 대테러연구 제26집, 경찰청, 2003, 199면.

101) 1970년부터 1979년 사이에 테러리즘 발생 건수는 2천 2백 20건이다. 1990년부터 1999년 사이에 테러리즘 발생 건수는 4천 6백 81건으로 1980-1989년과 비교하면 1천 2백 33건이 증가했다. 이에 따라 사망자 수 역시 1천 7백 95명이 증가했고, 부상자 수는 1만 6천 4백 26명이 늘어났다. 그리고 1998년에는 처음으로 테러 발생 건수가 1천 2백 72건을 기록하여 역대 최고치를 기록한 이후 그 상승세가 지속되고 있다. 2000년대에 이르러 이러한 증가의 폭은 더욱 늘어나 2000년부터 2005년까지 단 6년 동안 발생한 테러 건수는 전체 발생 건수의 57%를 차지하고 있으며, 사망자와 부상자 수의 경우에도 지난 6년 동안의 비중이 66%와 54%를 차지하여 그 심각성을 보여 준다(최진태, 앞의 책, 41-42면); 2008년 3월 30일 미 국가대테러센터(NCTC)가 발표한 ‘2007년 테러보고서’에 따르면, 2005년 테러 발생 건수는 11,153건, 2006년에는 14,570건, 2007년에는 14,499건으로 증가하였다. 부상자의 경우 2005년에는 14,616명, 2006년에는 20,872명, 2007년에는 22,685명으로 사망자의 경우에는 2005년 24,853명, 2006년 38,455명, 2007년 44,310명으로 증가하였다(권정훈·김태환a, 앞의 논문, 46면).

102) 1941년 12월 7일 아침, 일본 해군이 진주(Pearl Harbor)만에 대한 공격을 가했다. 일본군은 항공모함 6척, 전함 2척, 순양함 3척, 구축함 9척, 전투기 441대, 소형 잠수함 5척 등을 동원하여 하와이 오아후에 위치한 미국 태평양 함대와 이를 지키는 공군과 해병대를 대상으로 무차별적으로 공격했다. 진주만 공격으로 12척의 미 해군 함선이 피해를 입거나 침몰했고, 188대의 비행기가 격추당하거나 손상을 입었다. 그리고 2,403명의 군인과 68명의 민간인 사망자가 발생했다(최진태b, 앞의 논문, 328면).

103) 최진태, 위의 책, 38면.

104) 그 이유는 전쟁을 시도하는 것보다 테러를 이용하면 소수인원으로 짧은 시간과 공간에서 가장 저렴한 경비로써 반인류적인 수단으로 평화에 도전하는 최대의 효과를 나타낼 수 있는 기술과 방법으로 작용할 수 있기 때문이다(박원탁c, “테러기법의 이론과 실제”, 대

쟁시대가 도래하였다고 보인다.<sup>105)</sup>

## 제2절 현대 국제사회의 대테러대책

현대 테러리즘이 국제적 성격을 지니게 됨으로써<sup>106)</sup> 이념적 또는 조직적 연계성을 지니게 되었고 장기적·지속적인 정치 투쟁의 중요한 활동 형태로 발전되었다.<sup>107)</sup>

핵무기의 거대한 파괴력으로 인하여 세계 각국이 과거와 같은 전면전을 진행하기 어려운 상황으로 바뀌었다.<sup>108)</sup> 반면 테러에 의해 현대 국제사회는 크게 위협받고 있다.<sup>109)</sup> 현대의 국제사회에서 발생하는 테러는 테러리스트와 정치적 이해관계가 없는 민간인을 테러의 공격목표로 삼는 경우가 흔해지고 있다.<sup>110)</sup>

테러리즘의 본질에는 변화가 없지만 테러리즘의 유형은 시대에 따라 끊임없이 변화하고 있다. 테러가 발생하는 이유는 과거와 여전히 같지만, 과거에는 없던 새로운 테러수단이 인류를 위협하고 있는 것이다.<sup>111)</sup>

테러연구 제25집, 경찰청, 2002, 60면).

105) 이황우b, “9·11 테러의 경과와 대응”, 대테러연구 제25집, 경찰청, 2002, 143면.

106) 손동권c, 앞의 논문, 115면.

107) 이태운, 앞의 책, 36면.

108) 지광준b, 앞의 논문, 200면.

109) 냉전의 종식과 더불어 지난 반세기 동안 강대국 관계를 괴롭혀 온 국제 전쟁에 의한 폭력 현상은 점차 줄어들고 있는 듯하다. 그러나 국제 사회는 테러리즘과 ‘깡패국가’(Rogue State)의 위협에 대해 우려하고 있으며 핵무기의 등장 이래 일반화되다시피 한 ‘공포의 균형’(balance of terror)의식은 이성적 국가들의 ‘분별지의 균형’(balance of prudence)을 발휘하도록 유도되고 있다. 따라서 핵무기에 대한 우려가 소강하는 반면 ‘대량살상무기’라는 새로운 걱정거리가 부상하고 있다. 테러리스트와 깡패국가가 대량살상무기를 갖게 된다면 이는 실로 심각한 위협이 될 수 있다(이태운, 위의 책, 15-16면).

110) ‘적도의 낙원’ 발리를 피로 몰들인 차량 폭탄 테러 사건은 피해규모로 따져 역대 3위의 대형 참사로 사상자 전부가 다국적 민간인이라는 점에서 특정 국가나 군인·공무원 등을 겨냥하는 보통 테러에 비해 훨씬 잔혹하다고 하겠다(백영철, “알카에다 테러활동의 세계화와 한국의 대테러 전략”, 대테러연구 제25집, 경찰청, 2002, 67면).

테러리스트가 선택하는 테러의 목표물 중의 하나가 항공기 납치이다. 그리고 9·11테러 이전에는 주로 트럭이나 버스 또는 기타의 차량에 폭발물을 적재하여 공공건물을 공격하는 방법이 주된 것이었다.<sup>112)</sup>

현대 국제사회는 다양한 수단을 통한 테러위협을 받고 있는 데 그 중 하나가 생·화학무기에 의한 것이다. 즉, 생·화학무기는 테러리스트가 테러무기로 사용할 수 있는 유용한 수단이 되고 있다. 왜냐하면 테러리스트가 생·화학무기로 공격할 경우 공격의 목표가 된 사회는 생·화학무기의 공격에 취약할 수밖에 없기 때문이다.<sup>113)</sup>

뉴테러리즘의 한 유형이라고 할 수 있는 생물테러리즘은 과거 전투에서 생물학 작용제를 사용하던 것이 테러에 이용된 것이다.<sup>114)</sup> 1995년 일본 동경시내의 지하철에서 발생한 옴 진리교의 사린가스 살포나, 2001년 10월 49명이 감염되고 그 중 5명이 사망한 탄저균 우편물 사건은 그 피해의 크기는 크지 않았지만 전 세계 시민들을 경악하게 한 사건

111) 과거에 테러리즘으로부터 인류를 지켜주었던 정보체계, 전술, 보안절차 등은 새로운 위협에는 거의 무용지물이 되고 있다. 뿐만 아니라, 과거의 테러리즘에 대항하여 인류의 평화와 인권을 보호하던 테러리스트 특공대도 이 새로운 유형의 테러리즘에는 효과적으로 대처하지 못하고 있다(오해석b, “사이버테러의 현황과 대응전략”, 대테러연구 제22집, 경찰청, 1999, 7면).

112) 항공기가 국제 테러리스트의 주요 공격목표가 되거나 테러활동의 수단이 되기 시작한 것은 1970년대부터였으며 이는 아랍계릴라들이 그들의 투쟁활동을 정당화시키는 도구로 활용하면서부터였다. 아랍형의 테러활동은 2001년 9월 11일 뉴욕의 국제무역센터(World Trade Center)에 대한 공격이전에 이미 트럭이나 버스 또는 기타의 차량에 폭발물을 적재하여 공공건물이나 미군주둔기지를 공격하거나 이스라엘 점령지역에서 무고한 인명을 상대로 돌진하여 자살 폭파하는 유형의 테러활동을 자행해왔다(김효준b, 앞의 논문, 21면); 이러한 방법을 사용한 테러는 2010년 현재에도 일어나고 있다.

113) 생·화학무기의 공격에 대한 사회의 취약성은 여러 가지 요소에 기인하는 바, 첫째 요소로 테러범이 특별한 유형의 무기를 취득할 가능성이고, 둘째 요소는 공격적인 형태로 무기를 사용할 능력이며, 셋째 요소는 테러범의 공격을 방어할 테러목표의 능력이다. 그리고 넷째 요소로는 성공적인 공격의 결과이다(Richard Falkenrath et. al. American Achilles Heel, The MIT Press, 1998, 97면).

114) 제2차 세계대전 당시 구 일본군이 만주에서 731부대를 운영하여 병원체가 인간에게 미치는 영향을 알아보기 위해 생체실험을 한 것도 인간의 잔혹성이 만든 작품이라고 할 수 있다(이광렬·김창호, “생물테러리즘 대응을 위한 기술적 측면의 발전방향”, 한국경호경비학회지 제14호, 2007, 312면).

이었다.<sup>115)</sup>

생물학적 무기보다 화학무기의 구입이 상대적으로 용이하다. 실제로 어느 국가이든 대량 살상공격에 적합한 화학무기를 취득할 수 있고, 모든 국가가 최소한의 화학무기 역량에 필요한 기술적 전문성과 자원을 취합할 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라 테러집단도 어느 정도의 기술적 능력만 있으면 국가의 경우처럼 쉽게 화학무기를 취득할 수 있다.<sup>116)</sup>

현대 국제사회를 위협하는 테러리즘의 또 다른 하나는 소위 ‘사이버 테러’이다.<sup>117)</sup> 사이버 테러<sup>118)</sup>는 유비쿼터스의 과학기술을 이용한 신종 테러 방식을 말한다.<sup>119)</sup> 사이버테러가 우려되는 것은 테러리스트가 정치

115) 한국도 예외는 아니라 230여 건의 백색가루 신고가 있었으나, 다행히도 탄저균이 포함된 진성으로 드러난 백색가루는 없었다. 그러나 이 두 사건은 많은 것을 시사한다고 할 수 있다. 먼저 생물테러리즘은 일반시민들도 미생물에 대한 약간의 지식만 있으면 미생물로 테러리즘을 감행할 수 있다는 것을 의미한다. ... 또 한 가지는 생물테러리즘은 현대화된 마스크의 영향으로 전국적인 영향을 미치게 되어 그 피해지역이 전국으로 확산될 수 있다는 것이다. 또한 생물무기의 특징인 병원체를 이용하게 되므로 스스로 증식할 수 있어 지속적으로 위협을 줄 수 있다(이광열 외 1인, 위의 논문, 312-313면).

116) National Science and Technology Council, Global Microbial Threats in the 1990s, The White House, 1996, 2면; 대량 살상 공격에 충분한 양의 아주 치명적인 화학약품도 부엌이나 지하실에서 제조될 수 있다고 한다. 그리고 어떤 화학약품의 생산절차는 아주 단순하고 공공연히 얻을 수 있는 자료에 정확히 기술되어 있으며, 다만 일반적인 실험실 유리그릇과 좋은 환기시스템, 그리고 상업적으로 얻을 수 있는 건조 화학물질을 필요로 한다. ... 일본의 사종교 집단인 ‘옴진리교’에서는 수 십 킬로그램의 Sarin 신경가스를 제조하였으며, 이는 국가가 아닌 어떤 행동집단도 화학무기를 취득할 기술적 가능성이 있다는 것을 나타낸다(김보환b, “테러를 위한 생·화학무기의 취득가능성과 방지책에 관한 고찰”, 대테러연구 제22집, 경찰청, 1999, 70-71면).

117) 임철순a, “사이버테러의 대책과 언론보도”, 대테러연구 제22집, 경찰청, 1999, 45면.

118) 사이버테러는 해킹(hacking), 바이러스 제작-유포 등 대규모 피해를 야기시키는 사이버 공간에서의 범죄로서 정보처리장치나 정보통신망을 이용하여 타인의 생명, 신체, 명예, 재산 등에 해악을 발생하게 하거나, 해악을 고지하는 협박 또는 이러한 행위를 수단으로 하여 이익을 얻으려는 행위를 의미한다(오해석a, “사이버테러 실태와 대응전략”, 대테러연구 제26집, 경찰청, 2003, 83면); 현재 인류는 첨단 기술의 발달로 대부분의 물리적 세계가 가상공간의 세계로 쉽게 전화되는 시대에 살고 있다. ... 사이버 테러리즘의 심각성은 지난 4월 26일 CIH 바이러스 사건으로 이미 증명된 바 있다. CIH 바이러스 사건으로 국내에서만 1천억 이상의 금전적 손실을 입은 것으로 나타났다(오해석b, 앞의 논문, 7면).

119) 간단한 사례로서, 사이버 상으로 병원 응급실에 입원 중인 중요 인물의 의료진상기록 중에서 혈액형 한 글자만을 고의로 변경해서 상해한다든지 인공호흡기를 멈추게 하는 것

적, 군사적, 종교적 목적 등 일정한 목적을 가지고 테러를 감행할 수 있다는 점인데, 만일 테러리스트가 특정국의 핵무기 제어장치를 해킹하거나 바이러스 등을 침투시켜 폭발이나 오발하게 하는 사건이 발생할 수 있다는 것이다.<sup>120)</sup> 사이버 테러의 경우에 과거 인류의 평화와 인권을 보호하던 대테러활동은 아무런 효과를 거두지 못할 수밖에 없게 된다.<sup>121)</sup>

테러에 대한 국가의 대응이 단지 테러를 범죄로 규정하여 사법기관 및 군대를 통하여 처벌하거나 진압하는 것에 한정되어서는 안 된다. 마약통제 및 범죄예방을 위한 유엔사무소(UN Office for Drug Control and Crime Prevention) 테러예방국(The terrorism Prevention Branch)은 ① 테러행위를 유발할 수 있는 정치적 불안요소를 해소하고 분쟁을 평화적으로 해결할 수 있는 제도를 도입하는 등 정치적 조치, ② 고용의 확대, 차별방지를 위한 제도도입, 빈곤퇴치정책, 테러행위에 대한 자금조달수단의 차단과 같은 사회경제적 조치, ③ 인권을 존중하는 가치관의 보급과 교육, 불만집단에 대한 표현의 자유보장, 테러반대 캠페인과 같은 심리, 교육적 조치, ④ 테러를 진압하기 위한 군사적 조치, ⑤ 테러의 예방과 수사, 처벌을 위한 입법 및 사법적 조치, ⑥ 경찰과 행정기관의 테

등을 생각해 볼 수 있다. 이와 같이 테러범들이 사이버 테러 방식을 선호하게 되는 이유는 폭탄 설치나 인질납치 같은 종래의 방식 보다 인터넷으로 공격 대상에게 손쉽게 침투할 수 있기 때문이다. ... 세계의 웹 사이트는 20억 개 정도가 있으며, 특히 알 카에다 조직원들이 웹 사이트를 활용해 테러리즘을 모색하였다(박동균 외 1인, 앞의 논문, 166면); 컴퓨터에 이어진 전화선 등을 이용해 기업의 컴퓨터에 침입, 플랜트제어계 등을 불능케 하여 기업 활동을 정지시키거나 혼란에 빠뜨리는 행위라는 정의도 있다(임철순a, 앞의 논문, 47면).

120) 사이버테러에 효과적으로 대처하기 위하여서는 법·제도적 대책뿐만 아니라 정보처리장치나 정보통신망의 관리를 철저히 하여야 하고, 기술적 안전장치의 개발에도 지속적인 노력을 기울여야 할 것이다(오해석a, 앞의 논문, 95면).

121) 또한 사이버 테러의 경우 재래식 전쟁과 비교하여 전쟁의 경계가 명확하지 않다는 것이다. 사이버 공간에서의 상호작용이 증가함에 따라 과거에는 명확했던 공공과 개인의 이익, 전쟁과 범죄행위 등을 구분하기가 어려워지고, 국가 간의 지역적, 정치적 경계가 모호해지고 있다. 즉, 사이버 테러의 위협과 공격 행위가 국내에서 시작된 것인지 아니면 외국에서 시작된 것인지 구별하기 힘든 상황이다. 심지어는 공격 대상은 물론 누가 공격을 당하고 있는지도 파악할 수 없다(최진태b, 앞의 논문, 342-343면).

러대책능력 강화, ⑦ 대테러 정보수집 기술과 방법의 향상 및 정보교환, 조기정보체제의 구축 등 정보관련 조치가 체계적이고 종합적으로 이루어져야 된다고 하였다.<sup>122)</sup>

과학기술이 발전함에 따라 사회구조나 생활양식의 변화뿐만 아니라 가치체계 등 다양하고 광범위한 분야에서 변화가 일어나고 있다. 이와 함께 테러수단도 다양화할 것이며, 대량살상무기가 테러에 이용될 가능성도 높아지고 있다. 신기술<sup>123)</sup>의 등장은 테러에 대비한 대책에 있어서도 중요한 화두로 등장하고 있다.

## 제3절 9·11테러의 영향과 미국의 대테러정책

### 1. 9·11테러의 영향

9·11 테러는 다양한 입장에서 음모이론<sup>124)</sup>까지 존재하고 있지만, 미국

122) 최철영, 앞의 책, 9-10면; 국가인권위원회, 테러방지법(안)에 대한 국가인권위원회의 의견, 2001, 4면.

123) 테러에 적용 가능한 신기술 개념으로 첫째, 정보통신기술(Information Technology)로 테러를 언제, 어디서나, 수단에 관계없이 공격이 가능하게 할 것이며, 둘째, 생명공학기술(Bio Technology)로 국제사회가 우려하는 대량살상무기 개발의 기초기술로 오용될 우려가 높다. 셋째, 나노기술(Nano Technology)로 테러에 활용되는 수단을 경량화, 극소화할 수 있는 가능성이 높다. 나노기술은 기존의 무기체계에 대한 개념을 무너뜨리는 새로운 개념의 무기 개발을 가능하게 하여 테러대응을 더욱 어렵게 할 가능성이 높다. 넷째, 신소재 및 물질 등은 테러의 조기 발견과 대책 수립에 제한을 가져올 수 있다. 이러한 새로운 기술들은 테러 징후의 발견, 대책, 방지 기술에 걸림돌로 작용하는 테러 도구화를 가속화시킬 것으로 전망된다(최진태b, 앞의 논문, 329면).

124) 9월 11일에는 정말로 무슨 일이 일어났었는가? 세계무역센터 빌딩과 펜실베이니아 주(州) 피츠버그 근교 생스빌, 펜타곤에 추락하고 충돌한 비행기를 조종한 사람은 정말로 누구였으며, 또 그 기체(機體)는 무엇이었는가? 이 비행기나 기체의 조종석에 앉아 있었던 사람은 정말로 누구였는가? 견고하기 이를 데 없었던 세계무역센터의 쌍둥이 빌딩은 어떻게 그렇게 쉽게 무너져 버렸는가? 그리고 이 작전을 수행한 사람들이 몇몇 광신적인 아랍인들이 아니라면, 실제로 이 작전을 수행한 사람들은 누구인가?(게르하르트 비스테프

은 언론 등 다양한 경로를 통하여 오사마 빈 라덴에 의한 것<sup>125)</sup>으로 발표하였다. 9·11테러가 발생하기 이전의 테러<sup>126)</sup>와는 다른 유형으로 이해된다.<sup>127)</sup> 기존에는 재래식 무기를 사용하여 테러가 이루어졌으나, 9·11테러에서는 대중운송수단을 사용하고 불특정 민간인을 무차별적으로 대량 살상하였다. 또한 동시다발적으로 테러가 행해짐으로써 일시적인 공포의 형성단계를 넘어 국가안보 자체가 위협되는 수준에 이르렀다.<sup>128)</sup>

9·11테러는 과거의 테러리즘의 역사에 새로운 수법을 이용하여 그 피해를 극대화하였다고 볼 때 국제적인 대사건이라고 할 수 있다.<sup>129)</sup> 9·11

스키/박진근, 제국의 꿈 작전 911, 달과소, 2004, 8면).

125) 미국 9·11테러 사건의 오사마 빈 라덴의 정치적 리더십은 조직과 경력에 기초한다. 그는 '알 카에다'라고 불리는 조직을 운영하여 아프가니스탄에서 전투시 파키스탄 지역에서 징병제도를 수립하고 군사캠프를 세웠으며 분리되어 있던 무자헤딘을 조직하여 저항하였다. 현재는 이집트의 지하드, 무장 회교 단체, 이슬람 과격파들로 구성된 이와 된 형태의 조직을 운영하고 있다. 알 카에다는 1989년 빈 라덴이 테러 훈련 캠프들의 연계망을 조직한 것으로 '기지'(base)의 의미를 가지고 있다(이태윤, 앞의 책, 91면); 설립 초기의 알 카에다는 소련군과 싸우는 아랍인 무자헤딘의 훈련·지휘를 하는 조직이었다. ... 소련의 아프가니스탄 철수 후, 테러조직의 모습을 바꾼 알 카에다는 병사(兵士)가 아닌 테러리스트들에게 철저한 훈련을 시켰다(대천광일/강영숙·이민용, 테러의 이해, 백산출판사, 2002, 26).

126) 테러장비(무기)로는 저격용 총기나 폭발물 등이 사용되어 공항이나 행사장 보안검색 강화 시 어느 정도 색출이 가능하였다(박동균 외 1인, 앞의 논문, 165면).

127) 테러리즘을 자행하는 동기는 과거와 별다른 차이가 없지만 그 방법과 수단은 새로워지고 있다(최철영, 앞의 책, 2면); 9·11테러는 우리의 선입관과 상상을 초월해 버리는 새로운 전쟁의 양상을 보여 주었으며, 기존의 테러방식과는 달리 대량살상을 목표로 한다는 점에서 '전통적 테러리즘'과 '뉴테러리즘'을 구별 짓는 분기점이 되었다(권정훈·김태환a, 앞의 논문, 46면); 테러의 3대 유형인 폭탄공격(bombing)과 항공기 납치(hijacking), 그리고 인질 납치(hostage seizures)를 총동원하다시피 한 방대하고 치밀한 군사작전을 방불케 한다(이황우b, 앞의 논문, 144면).

128) 최철영, 앞의 책, 1면; 문자 그대로 공황(恐慌, panic)을 불러일으킨 이 사건은 테러범들이 거의 같은 시간대에 여러 대의 항공기를 공중납치하여 동시에 자살충돌을 감행한 사건으로서 테러의 유형이나 피해규모 그리고 그 파급 영향은 인류가 일찍이 상상조차 해본 적이 없었던 엄청난 것이었다(김효준c, "항공화물전용기의 보안대책-위험품 운송과 테러방지를 중심으로-", 대테러연구 제26집, 경찰청, 2003, 21면).

129) 9월 11일 이전에 항공기의 하이재킹에 대한 조종사의 표준대응요령은 다음과 같았다.

1) 상황을 즉시 지상에 통보할 것, 2) 침입자들이 원하는 곳으로 갈 것, 3) 연료를 대량으로 연소하여 고갈시킨 후 착륙할 것이었다.

위의 경우에는 사건해결을 위한 여러 가지 선택이 있을 수 있다. 즉,

1) 여객방면을 위한 협상, 2) 납치범들을 지치게 하는 방법, 3) 여러 가지의 해결책을 제안하는 방법, 4) 최악의 경우에 항공기를 강습하는 방법

테러는 연료가 가득한 상태의 장거리 여객기를 이륙 직후 납치하여 테러 목표물과 충돌하였고, 비행기의 연료를 폭탄과 같은 용도로 사용하였다는 점에서 새로운 테러수법이였다.<sup>130)</sup> 9·11테러는 기존의 항공기납치와 자살폭탄테러의 결합으로 볼 수 있다. 또한 9·11테러는 동시다발적인 테러라는 점에서도 과거의 테러와 구분된다. 과거 동시다발적인 테러는 1998년 8월 케냐와 탄자니아 주재 미국대사관에 대한 차량폭탄테러뿐이었다고 할 때 9·11테러는 4개의 목표물을 거의 동시에 공격하는 대규모의 테러였다.<sup>131)</sup>

9·11테러에 의한 전대미문의 대참사는 새로운 모습의 21세기형 전쟁이 막을 올린 사건이었다. 이른바 테러와의 전쟁이었다.<sup>132)</sup> 이에 대해 미국은 무력공격으로 대응하였고, 법적 근거로 자위권<sup>133)</sup>을 원용하였다.

9월 11일 발생한 가미가제식 자살공격은 항공기에 eogkis 테러역학에 엄청난 변화를 가져왔다. 일단 목숨을 건 테러범 조종사에게 항공기를 탈취 당하면 기상과 지상에서 취할 수 있는 선택이 모두 무용지물이 되어 버린다. 이번 사건에서 조종실의 표준대응요령은 항공기의 조종능력이 있는 테러범들이 조종실을 제압한 경우에는 무용지물임을 증명했다(김효준b, 앞의 논문, 24-25면).

- 130) 항공기 고유의 특성인 속도와 만재한 연료를 폭발물로 이용하고 자살을 각오한 테러범들의 공격수법은 같은 유형의 테러를 방지하기 위하여 해결해야 할 과제가 얼마나 많은 스펙트럼을 잠재하고 있는지에 대한 의문을 줄 정도이다(김효준a, “미국의 최근 대테러 대책의 고찰-민간항공을 중심으로-”, 대테러연구 제26집, 경찰청, 2004, 56면); 김보환a, 앞의 논문, 5면; 김효준c, 앞의 논문, 21면.
- 131) 이는 테러의 효과를 극대화하는 동시에 성공률을 제고하려는 의도로 이해된다. 이는 테러리스트들의 자금력과 조직력이 과거의 어느 경우보다 거대하기 때문에 가능할 수 있었다(최철영, 앞의 책, 2-3면).
- 132) 이 전쟁은 국가 대 국가, 전통적 군대와 군대간의 정규전과 다르고, 게릴라전으로 특징지어지는 혁명전쟁과도 그 맥을 달리한다. 테러 집단들은 자살 폭탄, 비행기, 차량, 선박뿐만 아니라 생물무기, 화학무기, 심지어 핵무기조차도 그들의 작전 리스트에 올려놓는 상황이 되었다(이태운, 앞의 책, 288면).
- 133) 대테러 작전의 법적 근거를 자위권에서 찾을 때 거기에는 다음과 같은 3가지 문제가 일어난다. 첫째 테러를 무력공격으로 볼 수 있는가 하는 문제, 둘째 자위권이 적법한 것으로 되기 위해서는 자위권행사로 발동되는 무력과 선행하는 무력 사이에 비례관계가 유지되어야 하는데 테러공격과 이에 대한 정규군의 대응 사이에 비례관계가 유지되고 있다고 말할 수 있는가 하는 문제, 그리고 셋째 테러에 대해 선제적 자위가 가능한가의 문제가 그것이다(김찬규a, “테러 행위가 무력공격에 해당하는가?”, 대테러연구 제26집, 경찰청, 2003, 5면).

## 2. 미국의 대테러정책

### 가. 국토안보부의 창설

국토안보법에 의하여 국토안보부가 창설되었다. 국토안보부는 그 동안 여러 부처에 산재되어 있던 국토안보관련 문제를 종합적으로 전담하기 위하여 조직된 것<sup>134)</sup>으로서 법무부가 관장하던 이민국을 흡수하고 해안 경비대, 세관, 연방비상사태 관리청 업무 등 22개 연방 정부기관으로부터 국토안보관련 업무를 전부 또는 부분적으로 흡수하여 이를 통합하였다.<sup>135)</sup> 국토안보부의 창설은 1947년의 국방부를 창설 이후 55년 만에 신설된 것으로서 가장 큰 정부조직 개편이었다.<sup>136)</sup>

미국 국방부는 해외의 군사 활동으로 미국의 국가안보를 담당하는 국가기관이라고 한다면 국토안보부는 민간영역에서 미국 국토와 국경에서 국가의 안보를 담당하는 국가기관이라고 할 수 있다.

국토안보법은 국가안보와 관련된 모든 정보를 국토안보부에 집결되도록 규정하였다. 국토안보부에 집결되는 정보는 국토안보부 자체 정보와 16개 정보공동체(Intelligence Community)<sup>137)</sup>의 정보, 주와 지방자치단

134) 권정훈·김태환a, 앞의 논문, 46-47면.

135) 9·11테러사건 이후 조지 부시 미국대통령은 ‘테러와의 거대한 투쟁’ 중인 국가를 보호하기 위해 행정부처 수준의 국토안보부설립을 의회에 요청했다. 부시 대통령은 각료들의 새로운 대테러부처 신설 요구에 대해 9·11테러 공격 직후 만든 대통령 직속의 국토안보국(OHS)이면 충분하다고 언급해 왔으나 기존 국토안보기관들의 운영현황을 살펴보고, 이 기구들의 효율성을 조사한 행정부 관료들의 권고에 따라 국토안보부의 설립을 결정하였다(최철영, 앞의 책, 45면); DHS는 연방 정부의 15번째 행정각부로서 CIA, FBI, 국방부 등 테러리즘 관련 업무가 분산되어 있어 테러정보 분석에 문제가 있다는 지적에 따라 관련조직의 행정부처와 유관기관의 전부 또는 일부를 흡수·통합하여 창설된 조직으로 대규모 인력과 막대한 예산을 배정받아 편성되었다(권정훈·김태환a, 위의 논문, 51면).

136) Robert J. Fischer·Edward Halibozek·Gion Green, Introduction to Security, BOOK AID, 2008, 4면; 국토안보부는 2007년 기준으로 약 450억 달러의 예산에 21만 명의 직원이 근무하는 행정부처로는 국방부와 재향군인부(VA)에 이어 3번째로 커다란 공룡부서이다(한희원, 국가정보체계혁신론, 법률출판사, 2009, 59면); 최철영, 위의 책, 46면.

체 등의 정보이다.<sup>138)</sup>

## 나. 국토안보부의 분야별 임무

국토안보부로 흡수·통합된 연방기관의 5대 기능영역은 국경교통안전분야, 비상계획 및 대응분야, 화학·생물학·방사능 및 핵 대응분야, 정보분석 및 기반시설보호분야, 운영분야이다.<sup>139)</sup>

이 분야들의 주요 임무는 다음과 같다.<sup>140)</sup>

137) 현재 미국의 정보공동체(IC)는 16개의 정보기구로 구성되어 있다. 최고의 국가중앙정보기관인 중앙정보국(CIA)를 비롯하여, 육·해·공군과 해병대의 4개 정보기구 및 미국의 군사정보 분석에 대한 총책임을 담당하는 국방정보국(DIA), 감청 등으로 전 세계 신호정보획득에 대한 책임을 가지는 국가안보국(NSA), 정탐 인공위성 개발과 운용책임을 지는 국가정찰실(NRO), 새로 개발한 무기가 정확히 제반 장애를 극복하고 목표물을 공격하는 데 필요한 지구공간에 대한 지형학적·지질학적 정보 수집을 하는 국가지구공간정보국(NGA) 등 국방부 산하 8개 군 정보기관이 미국 정보공동체의 구성원이다. 일반 행정부처의 정보기관으로는 7개가 있다. 정보공동체의 구성원 중 가장 작은 규모이지만 업무의 속성상 고급 양질의 정보로 평가 받는 종합적인 정보분석을 주특기로 하는 국무부 정보조사국(INR), 대 테러업무와 방첩공작 활동을 전문으로 하는 연방수사국(FBI), 2004년 신설된 국토안보법에 의해 창설된 국토안보부(DHS) 산하의 정보분석실(OIA)과 해안경비대 정보실(CGI), 다른 나라의 핵무기 개발계획, 그리고 핵무기 확산과 지구 자원 안전 문제 등에 대한 업무를 담당하며 전문적인 방첩활동을 수행하는 에너지부의 정보·방첩공작실(INI), 재무회계와 통화문제 관련 정보를 획득 분석하는 정보업무를 담당하며 테러조직의 재정문제를 업무소관으로 하는 재무부 정보분석실(OIA), 그리고 미국 마약문제에 대한 최고의 정보·수사기관으로 2006년 2월 16번째 마지막으로 정보공동체의 구성원이 된 마약청(DEA) 등 16개 정보기구들이 미국 정보공동체를 구성한다. 그리고 16개 구성원을 총괄하는 국가정보국장 사무실 즉 국가정보국(ODNI)이 정보공동체 전체를 형성하고 있다(한희원, 위의 책, 60-61면).

138) 한희원, 위의 책, 60면.

139) DHS는 이러한 각 기능별 영역의 임무를 수행하기 위한 전략적 목표로 인지(awareness), 예방(prevention), 방호(protection), 대응(response), 복구(recovery) 및 서비스(service)로 설정하고 있다. 인지는 위협의 식별, 취약성 평가, 잠재적인 영향의 결정, 국민과 안보유관기관들에 대한 정보를 제공하고, 예방은 위협의 탐지, 억제 및 완화하는 것이며, 방호는 테러로부터 국민과 주요 기간시설 등 국가의 재산과 경제를 안전하게 지키는 것이다. 대응은 테러에 대한 국가적 대응을 선도, 조정 및 협조하는 것이고, 복구는 테러발생 후 지역사회를 재건설, 서비스시설의 복구를 위해 연방, 주, 지방 및 각 개인 분야에까지 모든 노력을 선도하는 것이며, 서비스 제공은 국민들에게 무역, 여행 및 이민을 용이하게 할 수 있도록 제공하는 것이다(권정훈·김태환a, 앞의 논문, 52-53면).

140) 권정훈·김태환a, 위의 논문, 51-52면.

### 1) 국경교통안전분야

국경교통안전분야의 임무는 ① 테러리스트의 입국과 테러도구의 유입 예방, 육·해·공의 교통체제 안전 확보, ② 이민관련 사항의 관리, 세관업무의 효율적 시행, ③ 합법적인 운송과 상업 활동의 효율성 추진 등이다.

### 2) 비상계획 및 대응분야

비상계획 및 대응분야의 임무는 ① 긴급상황 대비 준비태세의 확보와 교육훈련 및 업무수행 평가의 실시, ② 대형재난에 대한 지휘, 의료 지원체제 감독 등, ③ 연방정부와 비정부기구 사이의 협력강화, 상호 운용이 가능한 통신기술 프로그램의 개발 등이다.

### 3) 화학·생물학·방사능 및 핵 대응분야

화학·생물학·방사능 및 핵 대응분야의 임무는 ① 테러공격의 탐지·예방을 위한 국가적 연구개발의 지원, 정책지원의 우선순위결정, ② 지방정부에 행동지침의 제공 등이다.

### 4) 정보분석 및 기반시설 보호분야

정보분석 및 기반시설 보호분야의 임무는 ① 정보기관의 정보 취합·분석, 테러위협의 평가, 잠재적 테러리스트의 색출, ② 기간시설의 취약성 평가, 보호 우선순위와 방법의 모색, ③ 국가차원의 보호계획의 수립, 효율적 보호방안 강구, ④ 국토안보자문시스템의 감독, 지방정부에 위협경고 정보와 적절한 대응책의 제공 등이다.

### 5) 운영분야

운영분야의 임무는 ① 테러대응에 관한 인적·물적 관리 업무의 수행, ② 주·지방정부 및 민간분야와의 업무조정, 지방정부 조직의 지휘, 테러 경고·시달 및 정보의 제공 등이다.

## 다. 미국의 대테러정책

미국은 상대가 명확하고 확인 가능한 지역을 점유하고 있는 실체적 정부에 대하여 군사적 보복이나 항복을 강요하였고, 충분한 보복능력의 축적과 과시를 통하여 재발방지를 지속시켜왔다. 그러나 9·11테러는 이러한 상황에 변화를 가져오게 하였다.<sup>141)</sup>

미국은 안보환경의 변화에 의해 직면하게 된 위협의 인식에서부터 대책을 세우기 시작하였다. 왜냐하면 거대한 미국의 필연적 취약부분에 대한 기습공격에 대하여 기존의 대비태세와 능력은 한계가 있었기 때문이다.<sup>142)</sup> 9·11테러 이후 미국정부는 신속하고 효율적으로 대테러기구를 작동시키기 위한 대통령의 행정명령을 공포하여 우선적인 법적 대응을 하고, 충분한 검토를 거쳐 대테러활동을 강화하기 위한 법제개선을 도모하였다.<sup>143)</sup>

141) 알 카에다에 의해 2001년 9월 11일 감행된 WTC에 대한 공격은 미국이 그동안 믿고 누려왔던 바다(3개 대양)에 의한 지리적 격리로 인한 공짜 안보(free security)의 존재가 운송수단의 발달로 중대한 전략적 가치가 상실되었음을 보여 주었고, 이 범죄조직은 일정한 국가나 지원 세력을 위해 행동하는 것이 아니며 익명성이 제공되는 그림자 같은 존재로 외교적 대상이 될 수 없고, 범인이 자신들의 생존과 번영에 관심이 없으므로 군사적 공격 목표가 될 수 없는, 기존의 방식으로는 위협을 제거하거나 역지가 곤란한 새로운 상황이 조성되었음을 의미하는 것이었다(최기남, 앞의 논문, 519-520면).

142) 절대적으로 우월한 군사력을 보유하고 있음에도 불구하고 공격실체가 불확실한 다양한 적이 국내를 포함한 세계 도처에 산재해 있으며, 인적 이동의 증가, 군사기술과 대량살상 무기의 운반시설이 다양한 방법으로 확산되고 검증할 수밖에 없는 정보판단의 오류와 불확실성으로 미 국민 전체가 심각한 위협에 직면해 있다는 판단으로 Terrorism을 국가 안보정책의 가장 중요한 요소로 고려하게 된 것이다(최기남, 위의 논문, 520면).

143) 9월 23일 행정명령(Executive Order: E.O.)을 통하여 테러리스트행위 및 테러리즘을 지원하는 27개의 외국인, 단체, 기관의 자산을 동결하였고 테러리즘행위를 범하거나 테러위협을 행한 자의 자산을 동결할 수 있는 권한을 부여하였다. 9월 28일 미국은 국제연합안전보장이사회의 결의 1373 채택을 지지하였으며, 모든 회원국들에게 테러자금의 도피처

2001년 10월 5일 국무장관은 법무장관 및 재무장관과 협의하여 '1996년 반테러 및 사형집행법'(Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996)에 따른 외국테러단체로 알 카에다(al-Qaeda)를 포함하여 25개 테러단체를 재지정하였다. 10월 12일 미국정부는 행정명령 13224에 근거하여 테러리즘 및 테러리스트에 대한 자금지원에 관련되어 있는 개인 및 기관목록에 39개의 명단을 추가하였다. 10월 26일 미국은 테러행위와 관련되어 있는 자를 소추하기 위하여 미국의 사법권을 확연하게 확대하는 '테러리즘의 차단과 방지에 필요한 적절한 수단의 제공에 의한 미국의 통합 및 강화법'<sup>144)</sup>을 입법하였다. 10월 29일 미국정부는 테러리스트의 혐의가 있는 자의 미국입국을 거부하고 이미 미국에 있거나 구속되어 있거나 또는 소추된 테러리스트를 대상으로 하는 외국 테러리스트 추적팀(Foreign Terrorist Tracking Task Force)을 창설하였다.<sup>145)</sup>

미국정부는 9·11테러 이후 지속적으로 대테러 기구의 강화를 위한 노력을 기울여 왔다. 대통령의 행정명령으로 국토안보국<sup>146)</sup>을 설립하였고, 2002년 6월 6일 정부부처 차원의 국토안보부의 창설을 의회에 요구하였다. 이후에 미국은 9·11테러사건의 주범이었던 알 카에다 조직을 소멸시키기 위해 주모자인 오사마 빈 라덴의 거점인 아프가니스탄의 탈레반 정권을 괴멸시켰다. 그 다음으로 알 카에다 테러조직의 테러리스트를 훈

를 제공하지 못하도록 모든 테러리스트에 대한 자금지원을 범죄화할 것을 요구하였다(최철영, 앞의 책 35-36면).

144) USA PATRIOT ACT 2001: Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism of 2001

145) 11월 2일 미국정부는 행정명령 13224에 근거하여 초점을 두어야 할 세계적인 테러조직으로 전 세계의 22개 테러조직을 지정하였다(최철영, 위의 책, 36면).

146) 2001년 10월 8일 대통령의 행정명령 제13228호에 의하여 설립되었다. 국토안보국은 테러리스트들로부터의 위협과 공격으로부터 미국의 안전을 확보하기 위한 종합적인 국가전략의 수행을 발전시키고 조정하기 위하여 행정부 내에 설립되었다. 국토안보국은 미국 내에서 테러리스트들의 공격을 수사·대비·예방·대응하며, 그 피해를 복구하기 위한 행정부처 간의 노력을 조정한다. 국토안보국은 정부부처 및 기관, 주 및 지방자치단체, 그리고 국가적 전략에 적합한 민간단체와 협력하여 업무를 수행한다(최철영, 위의 책, 44면).

련시키고 경제적 지원을 한 것으로 알려진 후세인의 이라크를 공격하여 군사진압을 하였다.<sup>147)</sup>

9·11테러 이후 미국의 민간항공에 대한 테러 방지 대책은 두 방향에서 추진되었다. 첫 번째는 항공기와 공항시설물에 대한 직접적인 테러위협을 사전에 차단하는 것이었고, 두 번째로는 항공기에 대한 테러뿐만 아니라 모든 테러를 사전에 차단하는 것이었다. 공항내의 보안무균지역(Security Sterile Area)을 철저히 유지관리하고 여객과 수하물 그리고 화물이나 우편물 및 기용품(機用品)에 대한 보안검색을 항공기 탑승이나 탑재 직전에 철저히 시행하는 것이 첫 번째 방법이라면, 모든 테러 및 조직범죄행위를 사전에 차단하고 그 근원을 제거하기 위하여 테러범의 이동과 활동을 감시하고 활동자금원을 원천적으로 봉쇄하여 조직을 고사시키는 전략이 두 번째 방법이다.<sup>148)</sup>

이러한 전략을 실행하기 위한 미국의 전술은 출입국심사와 보안검사보다 정밀한 정보를 분석하는 시스템과 대용량의 데이터 베이스를 구축하고<sup>149)</sup> 유지 및 관리하는 것이라고 할 수 있다.<sup>150)</sup> 전자정보, 컴퓨터, 디지털 기기 등 최신의 과학기술은 이러한 전술을 위한 기술적 기초가 되고 있다.

147) 박원탁b, 앞의 논문, 39-40면.

148) 김효준a, 앞의 논문, 45면.

149) 형식적인 보안검색은 고도로 훈련된 검색요원에 의하여 보다 과학적인 방법으로 수행되어야 하며, 항공기 조종실의 객실 쪽에서부터 진입은 완전하게 그리고 방탄화로 차단되어야 한다(김효준b, 앞의 논문 37면).

150) 김효준a, 앞의 논문, 56면.

## 제5장 우리나라의 테러대책

### 제1절 테러대책의 필요성

대규모 테러가 미국이나 이스라엘 등 특정국가에서만 있을 수 있는 일로 여겨왔기 때문에 우리나라에서는 테러에 의한 위협이 심각하지 않은 것으로 생각하는 것이 일반적이다.<sup>151)</sup> 즉 9·11테러나 3·11 스페인 마드리드 열차테러, 7·7 런던 동시 다발 테러를 통해 테러 문제는 중동, 유럽, 남미 등의 문제로 인식된 면이 강하였다. 즉 동남아시아는 상대적으로 테러의 안전지대로 간주되어 왔고, 우리나라는 그 중에서도 안전하다고 생각되었다.<sup>152)</sup>

그러나 최근의 여러 가지 국제적 상황은 우리나라도 테러에서 자유롭지 않다는 사실을 보여주고 있다.<sup>153)</sup>

151) 이황우b, 앞의 논문, 143면.

152) 전문가들 역시 동남아시아가 중동에 못지않은 알카에다의 주요 활동지역이며, 앞으로 동남아에서 테러리스트들의 활동이 더욱 커질 것이라는 것이 일반적인 지적이다. 2002년 10월 200여 명이 사망한 인도네시아 발리 나이트클럽 폭탄테러는 동남아시아 테러의 심각성에 있어서 전환점이 된 사건이었다. ... 동남아에 진출하는 한국의 기업과 근로자의 숫자가 급증하고 있고, 이들 지역을 찾는 여행객이 급증하고 있는 상황에서 한국인이 테러에 노출될 가능성이 높아지고 있다는 사실과 연관되어 있기 때문이다(최진태a, 앞의 논문, 550면).

153) 첫째, 여러 해 동안 미국을 대상으로 테러사건을 주도했던 “알카에다” 조직이 친미, 대테러전 참전국에 대하여 보복테러를 수행할 것을 공언한 바 있다(2002년 10월의 인도네시아 발리에서의 테러사건은 이러한 고정관념을 완벽하게 붕괴시키는 것이었다). 둘째, 우리나라는 미, 아프간 전쟁에 지원군을 파병하였고, 국내에는 이들이 노리는 미군과 관련 시설이 전국에 산재해 있다. 셋째, 우리나라는 매년 여러 차례 미국, 영국, 프랑스, 독일 등 아프간 전쟁의 참전국들이 포함되는 국제행사를 개최하고 있어 과거와 달리 테러의 가능성이 높아진 상태이다(최철영, 앞의 책, 11-12면); 미국의 요청으로 이라크의 정전사태에 파병부대를 지원한 우리나라는 미국과의 동맹국이라는 이유만으로 미국과 영국에 이어 테러의 표적대상으로 지목받고 있다(권정훈·김태환a, 앞의 논문, 46면); 특히 한국은 미국의 우방국으로서 미국 관련시설이 다수인 점 등으로 인해서 테러 가능성이 점차 고

테러문제는 일시적인 문제가 아니며, 인류의 역사와 함께 하는 최대의 난제이다. 테러의 안전지대는 지구상에 존재하지 않으며, 그 어떤 국가나 공동체 그리고 개인도 테러로부터 안전할 수 없다. 국가가 테러에 대해 단호하게 대처하지 못한다면 국민경제는 심각한 영향을 받을 수밖에 없다.<sup>154)</sup>

외국에서 우리나라 국민이 테러의 피해를 입는 경우가 종종 발생하고 있다는 사실<sup>155)</sup>은 우리나라도 테러의 위협이 상존하고 있다는 점을 확인시키고 있다.<sup>156)</sup> 테러에서의 적은 보이지 않으며, 전선(戰線)도 없다.

조되고 있으며, 이제 국제테러 단체의 위협에서 더 이상 안전하지 않다는 것을 실감하게 되었다(박동균 외 1인, 앞의 논문, 173면); 세계적으로 널리 퍼져있는 한국인도 테러의 희생이 될 개연성이 상당히 높아졌는데 발리 테러에서 한국인 자매의 희생이 그 예가 되겠다. ... 국제테러의 추세가 민간인을 대상으로 하는 테러가 흔해지고 있기 때문에 사업, 취업, 여행, 교육, 이민 등의 목적으로 한국인이 전 세계를 누비고 있는 현실을 감안한다면 한국민도 언제, 어디서든 테러의 대상과 희생이 될 수 있는 개연성이 높다(백영철, 앞의 논문, 67-81면); 우리나라는 이라크 파병 당사국으로서 이슬람 과격단체로부터 테러 공격의 대상이 되고 있다. 국제테러 조직인 '알 카에다' 등이 지난 1994년 이후 한국에 대해 13차례에 걸쳐 테러를 계획하는 등 국제 테러단체로부터의 위협에 직간접적으로 노출되어 있으며 ... (서상열, "요인테러의 위기관리 사례분석 및 발전방향에 관한 고찰", 한국경호경비학회지 제14호, 2007, 242면); 이황우b, 위의 논문, 143면; 임철순b, "세계적 자폭테러와 한국", 대테러연구 제26집, 경찰청, 2003, 112면; 지광준a, 앞의 논문, 270면.

- 154) 우리는 지금까지는 비교적 테러에 안전한 국가로 안주해 왔다하더라도 세계적으로 자주 발생하고 있는 테러에 나름의 대책을 가져야 하겠다(백영철, 앞의 논문, 85면).
- 155) 2004년 6월 고 김선일 참수사건, 2007년 2월 고 윤장호 하사 사망사건, 같은 해 5월 소말리아 해적들의 마부노 1:2호 피랍사건, 같은 해 7월 탈레반 무장 세력의 샘물교회 자원 봉사단 피랍사건, 알 카에다 소행이라면 자처하며 예멘에서 폭탄테러로 관광객 4명이 사망한 사건과 관련해 현지에서 파견됐다가 2차 폭탄테러를 당한 정부대응팀 등 한국인을 대상으로 한 테러가 급증하고 있는 추세이다(권정훈·김태환a, 위의 논문, 46면); 1999년 4월 26일, CIH 대란은 대만의 대학생이 제작한 짧은 바이러스 프로그램이 인터넷을 통해 기하급수적으로 퍼져 한국에서만 30만대의 PC를 손상시켰다. PC 수리비와 데이터 복구 비용만 해도 20억 원 이상이 소요되었다. 전 세계적으로 그 피해액은 무려 2억 5천만 달러로 추정된다. ... 이와 같은 사이버 테러의 위험성에도 불구하고, 한국 웹 사이트의 상당수가 보안조치에 허술한 것으로 알려져 있다. 심지어는 수백 만 명 이상의 회원이 가입한 유명 포털 사이트도 보안조치에는 미흡한 편이다. 이에 대한 철저한 대비가 필요하다(박동균 외 1인, 앞의 논문, 176면).
- 156) 한국은 앞으로도 북한 및 제3국이나 국내의 테러조직, 그리고 기타 테러조직으로부터 테러를 당할 가능성이 충분하다. 그 이유로는 첫째, 한국은 테러에 대한 예방과 함께 테러가 발생되었을 때 별도 조치나 기구 또는 책임 등에 관한 법적 예방조항이 없다. 둘째, 국내외의 테러에 관한 정보의 수집, 판단, 배포 및 조정 기능이 없어 테러조직에 대한 사

따라서 언제 테러가 행해질지는 아무도 모른다.<sup>157)</sup>

우리나라가 세계화·국제화하면서 테러위협이 증가하고 있다. 우리나라에서 국제행사의 개최가 자주 이루어지고, 외국귀빈의 왕래가 잦아진다는 것은 국가적인 위상을 높이는 것으로서 환영할 일이지만, 그만큼 테러의 발생가능성은 높아진다고 볼 때 우리나라의 테러대책의 필요성은 점점 더 커진다고 하겠다. 또한 우리나라는 생화학 테러에도 취약하다고 볼 수 있다. 왜냐하면 세계에서 손꼽히는 인구밀도를 형성하고 있기 때문이다.<sup>158)</sup>

우리나라에서 테러대책을 수립함에는 다양한 관점에서 접근할 수 있다. 우선 중요한 것은 테러대책의 주도적인 역할을 누가 하여야 하는가라는 문제에서부터 시작해야 한다. 국가의 운영은 각 분야별 전문인이 모여 전문지식을 융합하여 일정한 방향으로 진행시킴으로써 정책의 시행과정상 문제점을 최소화시킬 수 있으므로, 장시간의 숙고 끝에 결정하여야 한다. 뿐만 아니라 사후 검증절차를 통하여 정책수립과 시행의 평가를 거치게 된다. 따라서 단기간에 이루어지기 보다는 다양한 관점이 종합적으로 검토되는 과정을 필요로 한다.

---

전 파악이 어렵다. 셋째, 테러에 대비한 경비가 허술하여 정부의 주요 시설 등에는 각종 테러행위의 가능성이 용이하다. 넷째, 주한 외국공관 및 종교 건물들도 경비에 허술함이 존재한다. 다섯째, 통신기능과 교통수단이 잘 발달되어 있어 테러행위가 용이하다. 여섯째, 외국인 근로자들 중에 외국의 테러조직에 가담한 자의 다수 잠입 가능성이 있다. 일곱째, 인천을 비롯한 모든 공항이 바다와 야산으로 둘러싸여 있어 소형 로켓포로도 항공기 폭파가 가능하다. 여덟째, 외국에서 수입되는 컨테이너 안에 무기류의 분산 입국이 용이하다. 아홉째, 밀수 루트를 통해서 각종 무기의 잠입이 가능하다. 열째, 시내에서 각종 생화학 테러물질의 구입이 용이하다(박원탁b, 앞의 논문, 40면); 임철순b, 앞의 논문, 112면.

157) 이러한 조건 하에서 행하는 대응은 전통적 전쟁이 행해지던 시대의 기준으로 본다면 선제적 자위라고 규정될 수 있는 것이라도 선제적 자위가 아닌 주력공격 개념이 확대 적용될 수 있다(김찬규a, 앞의 논문, 2003, 15-16면).

158) 북한은 8개의 생화학 공장을 갖추고 신경작용제 사린 독가스 등 유독 화학물질 2500 내지 5000톤, 탄저균-콜레라-페스트-유행성출혈열균 등 10여종의 생화학무기를 비축해 놓고 있는 것으로 군사전문가들은 보고 있다(손동권b, 앞의 논문, 91면).

그럼에도 불구하고 테러대책을 주도할 주체를 특정하여야 하는 것은 테러가 매우 급박하게 이루어지고, 국가와 국민에게 위협적인 상황이 발생하기 때문이다. 즉 다양한 의견의 수렴보다는 빠르게 정보를 수집함으로써 테러가 발생할 수 있는 여건을 사전에 차단하여야 한다. 또한 테러가 발생하였을 경우에는 그 피해를 최소화할 수 있는 신속한 조치를 취할 수 있어야 한다.

테러 등을 전담할 상설기구가 없는 우리가 우선 시급하게 해결해야 할 문제는 테러를 전담할 상설기구를 만드는 것이다. 상설기구가 없기 때문에 테러진압병력의 교육과 훈련 및 기획 그리고 연구가 후진성을 갖게 되고, 소수의 병력이 동일한 진압훈련에 참여하게 되기도 한다. 정부와 국민들이 테러의 위협에 대한 인식이 낮은 문제도 일면 간접적으로 테러를 전담할 기관이 없기 때문이라고 할 수도 있다.

우리나라는 국제 테러리스트들에게 좋은 표적이 될 수 있다. 왜냐하면 우리나라는 많은 테러단체들의 표적인 된 미국의 우방국이면서도 경제적으로 부유하다는 관념이 지배적이고, 제3국에서는 자국의 많은 근로자들이 한국에서 고통 받고 있다고 인식되어 있다. 또한 테러리스트들이 북한에 의하여 간접적인 조정을 받을 수 있다. 그럼에도 불구하고 전담할 상설기구나 테러를 방지할 대책 법률이 없다는 사실은 매우 심각한 문제이다.<sup>159)</sup>

어느 국가를 막론하고 기존 정부와 사회는 테러 문제를 다룸에 항상 불리한 상황에 있다. 우리나라도 테러에 상당히 취약한 상황이다. 왜냐하면 테러리스트들이 항상 공격적이고 능동적인 입장에 서서 사건을 자행하고 있는데 이에 대한 대책이 거의 없기 때문이다.<sup>160)</sup> 테러조직은 끊임없이 진화하고, 과학화의 산물로 무장하고 있다.<sup>161)</sup>

159) 박원탁a, “2000년도의 대테러 대응방안”, 대테러연구 제22집, 경찰청, 1999, 261면.

160) 따라서 테러리즘에 대한 대책과 조치를 강구하기 위해서는 광범위한 일반 대책의 수립과 특수 임무 수행 체제를 구축해야 할 것이다(이태운, 앞의 책, 307면).

미국이 9·11테러와 같은 피해의 재발방지를 위해 국토안보법을 제정한 것은 우리에게 많은 것을 시사한다. 왜냐하면 막대한 예산과 조직을 통합하여 국토안보부를 행정부에 신설한 미국의 국토안보법은 이미 테러의 피해를 입은 후에 제정된 것이기 때문이다. 이 점에서 국토안보법은 테러에 대한 대처를 종합적이며 신속하게 할 수 있는 기관을 사전에 준비하지 않았다는 미국의 실수를 반증하는 입법이라고 할 것이다. 우리나라의 입장에서는 미국의 국토안보법이 제정된 의미를 이해하면서도 테러의 위협을 무시하고 테러에 대비하지 않는다면 사후약방문과 같은 잘못을 저지를 수 있다는 사실을 고려해야 한다.<sup>162)</sup>

9·11테러가 이미 우리의 우방국인 미국에서 발생하였고, 그 후 테러의 재발방지를 위하여 국가조직을 재정비한 사실을 보면서도 우리나라에 적합한 테러대책마련에 소홀이 해서는 안 된다.

## 제2절 테러대책입법의 필요성

### 1. 국가대테러활동지침과 문제점

161) 이에 따라 과거의 테러리즘으로부터 인류를 지켜주었던 대테러 전술, 보안절차 등은 새로운 유형의 위협 앞에서는 거의 무용지물이다. 과거의 테러리즘에 대하여 인류의 평화와 인권을 보호하던 대(對)테러 특공대도 이 새로운 유형의 테러리즘에는 아무런 효과를 거두지 못한다. 대테러 활동 역시 테러의 변화 양상에 효과적으로 대응하기 위해 끊임없이 진화해야 하는 이유가 여기에 있다. 이를 위해서는 테러의 과거와 현재에 대한 정확한 분석을 바탕으로 미래에 나타날 수 있는 테러 유형에 대한 전망이 필요하다고 할 것이다(최진태b, 앞의 논문, 329면).

162) 군사기지나 공군비행장을 파괴하는 행위를 비롯하여 중요시설도 파괴하기에 용이하다. 즉 테러 환경적 조건이 좋다는 이유는 테러진압을 위한 병력의 대부분이 서울에 집중되어 있어 서울을 제외한 중소 도시의 중요시설을 파괴하기도 용이하다. 앞으로는 테러범들이 테러의 목표지점에서 테러행위를 감행할 이유가 소멸되었다. 모든 장비는 전자에 의하여 조정하게 되는 환경에 놓이게 되어 있다(박원탁a, 앞의 논문, 260면); 백영철, 앞의 논문, 80면.

우리나라는 테러를 대비한 법률이 없으며,<sup>163)</sup> 다만 1986년의 아시안 게임과 1988년의 올림픽을 대비하여 1982년 제정·시행된 대통령훈령인 ‘국가대테러활동지침’(이하 ‘지침’이라 함)<sup>164)</sup>이 있을 뿐이다.

## 가. 국가대테러활동지침

### 1) 지침의 구성과 용어의 정의

이 지침(2008년 8월 18일 개정)은 총 6장(제1장 총칙, 제2장 테러대책기구, 제3장 테러사건 대응조직, 제4장 예방·대비 및 대응활동, 제5장 관계기관별 임무, 제6장 보칙) 본문 46조와 부칙으로 구성되어 있다. 이 지침은 ‘테러’에 관하여 제2조 1호에서 다음과 같이 규정하고 있다.

“테러”라 함은 국가안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 할 목적으로 행하는 국제협약 등의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

① 국가 또는 국제기구를 대표하는 자 등의 살해·납치 등 ‘외교관 등 국제적 보호인물에 대한 범죄의 방지 및 처벌에 관한 협약’ 제2조<sup>165)</sup>에

163) 우리나라는 한국전쟁과 남북대치 상황을 겪으면서 전쟁에 대비한 법률적 제도는 상당한 수준으로 구축되어 있다. 그러나 새로운 안보위협요인으로 등장한 테러에 관하여 통일적으로 규정하고 있는 법률은 없다(김순석 외 1인, 앞의 논문, 101면); 손동권b, 앞의 논문, 91면.

164) 1982. 1. 21 대통령훈령 제47호로 제정되었다(윤성철, “테러대응법제의 정비방향”, 치안정책연구, 2006, 177면).

165) 제2조

- ① 다음 범죄의 고의적 실행은 각 당사국에 의하여 국내법상의 범죄로 규정되어야 한다.
  - 가. 국제적 보호인물의 살해, 납치 또는 그의 신체나 자유에 대한 기타 가해행위
  - 나. 국제적 보호인물의 신체나 자유를 위태롭게 할 수 있는 그의 공관, 사전 또는 교통수단에 대한 폭력적 가해행위
  - 다. 그러한 행위의 범행 위협
  - 라. 동 가해행위의 미수
  - 마. 동 가해행위에 공범으로서의 가담을 구성하는 행위
- ② 각 당사국은 이들 범죄의 중대성을 감안하는 적절한 형벌로 동 범죄가 처벌되도록 하여야 한다.
- ③ 본조 제1항과 제2항은 국제적 보호인물의 신체, 자유 또는 존엄에 대한 기타의 가해

규정된 행위, ② 국가 또는 국제기구 등에 대하여 작위·부작위를 강요할 목적의 인질억류·감금 등 ‘인질억류 방지에 관한 국제협약’ 제1조<sup>166)</sup>에 규정된 행위, ③ 국가중요시설 또는 다중이 이용하는 시설·장비의 폭파 등 ‘폭탄테러행위의 억제를 위한 국제협약’ 제2조에 규정된 행위, ④ 운항 중인 항공기의 납치·점거 등 ‘항공기의 불법납치 억제를 위한 협약’ 제1조<sup>167)</sup>에 규정된 행위, ⑤ 운항 중인 항공기의 파괴, 운항 중인 항공기의 안전에 위협을 줄 수 있는 항공시설의 파괴 등 ‘민간항공의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약’ 제1조<sup>168)</sup>에 규정된 행위, ⑥ 국

행위를 방지하기 위하여 당사국의 모든 적절한 조치를 취할 국제법상 의무를 저해하지 아니한다.

166) 제1조

- ① 제2차 즉 국가, 정부간 국제기구, 자연인, 법인 또는 집단에 대해 인질석방을 위한 명시적 또는 묵시적 조건으로서 어떠한 작위 또는 부작위를 강요할 목적으로 타인(이하 “인질”이라 한다)을 억류 또는 감금하여 살해, 상해 또는 계속 감금하겠다고 협박하는 자는 본 협약상의 의미에서 인질억류 범죄를 행하는 것이다.
- ② 다음 각호에 해당하는 자도 마찬가지로 본 협약의 목적상 범죄를 행하는 것이다.
  - 가. 인질억류행위를 기도하는 자 또는
  - 나. 인질억류행위를 하거나 또는 이를 기도하는 자의 공범으로서 가담하는 자

167) 제1조

비행 중에 있는 항공기에 탑승한 자는 누구든지

- ① 폭력 또는 그 위협에 의하여 또는 그 밖의 어떠한 다른 형태의 협박에 의하여 불법적으로 항공기를 납치 또는 점거하거나 또는 그와 같은 행위를 하고자 시도하는 경우, 또는
- ② 그와 같은 행위를 하거나 하고자 시도하는 자의 공범자인 경우에는 죄(이하 “범죄”라 한다)를 범한 것으로 한다.

168) 제1조

- ① 누구든지 불법적으로 그리고 고의적으로 :

- 가. 비행 중인 항공기에 탑승한 자에 대하여 폭력행위를 행하고 그 행위가 그 항공기의 안전에 위협을 가할 가능성이 있는 경우 또는
- 나. 운항 중인 항공기를 파괴하는 경우 또는 그러한 비행기를 훼손하여 비행을 불가능하게 하거나 또는 비행의 안전에 위협을 줄 가능성이 있는 경우 또는
- 다. 여하한 방법에 의해서라도 운항 중인 항공기상에 그 항공기를 파괴할 가능성이 있거나, 또는 그 항공기를 훼손하여 비행을 불가능하게 할 가능성이 있거나, 또는 그 항공기를 훼손하여 비행의 안전에 위협을 줄 가능성이 있는 장치나 물질을 설치하거나, 또는 설치되도록 하는 경우 또는
- 라. 항공시설을 파괴 혹은 손상하거나, 또는 그 운용을 방해하고 그러한 행위가 비행 중인 항공기의 안전에 위협을 줄 가능성이 있는 경우 또는
- 마. 그가 허위임을 아는 정보를 교신하여, 그에 의하여 비행 중인 항공기의 안전에 위협을 주는 경우에는 범죄를 범한 것으로 한다.

제민간항공에 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 폭력행위의 억제를 위한 의정서’ 제2조에 규정된 행위, ⑦ 선박역류, 선박이 안전운항에 위해를 줄 수 있는 선박 또는 항해시설의 파괴 등 ‘항해의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약’ 제3조에 규정된 행위, ⑧ 해저에 고정된 플랫폼의 파괴 등 ‘대륙붕상에 소재한 고정플랫폼의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 의정서’ 제2조에 규정된 행위, ⑨ 핵물질을 이용한 인명살상 또는 핵물질의 절도·강탈 등 ‘핵물질의 방호에 관한 협약’ 제7조<sup>169)</sup>에 규정된 행위

테러 외에도 ‘테러자금’<sup>170)</sup>, ‘대테러활동’<sup>171)</sup>, ‘관계기관’<sup>172)</sup>, ‘사건대응

② 누구든지 :

- 가. 본조 제1항에 규정된 범죄를 범하려고 시도한 경우 또는
- 나. 그러한 범죄를 범하거나 또는 범하려고 시도하는 자의 공범인 경우에도 또한 범죄를 범한 것으로 한다.

169) 제7조

- ① 다음의 고의적 범행은 각 당사국에 의해 그 국내법에 따라 처벌되어야 할 범죄를 구성한다.
  - 가. 핵물질의 수령, 소유, 사용, 이전, 개조, 처분 또는 분산을 구성하며 또한 사망 또는 인명에 대한 중대한 상해 또는 재산에 대한 본질적 손해를 야기하거나 야기할 우려가 있는 합법적 권한이 없는 행위
  - 나. 핵물질의 절도 또는 강탈
  - 다. 핵물질의 유용 또는 사취
  - 라. 위협 또는 무력의 사용 또는 기타 형태의 협박에 의해 핵물질에 대한 요구를 구성하는 행위
  - 마. 위협, 즉
    - ㄱ. 사망 또는 인명에 대한 중대한 상해 또는 재산에 본질적 손해를 야기하기 위해 핵물질을 사용하고자 하거나 또는
    - ㄴ. 자연인 또는 법인, 국제기구 또는 국가로 하여금 어떠한 행위의 작위 또는 부작위를 강요하기 위하여 나목에 기술된 범죄를 범하고자 하는 것.
  - 바. 가, 나, 또는 다목에 기술된 어떠한 범죄를 범하고자 하는 기도 또한
  - 사. 가목에서 바목에 기술된 어떠한 범죄에의 참가를 구성하는 행위.

- ② 각 당사국은 본조에 기술된 범죄에 대하여 그들의 중대성을 감안한 적절한 형벌에 의해서 처벌되도록 하여야 한다.

170) ‘테러자금’이라 함은 테러를 위하여 또는 테러에 이용된다는 정을 알면서 제공·모금된 것으로서 ‘테러자금 조달의 억제를 위한 국제협약’ 제1조제1호의 자금을 말한다(제2조제2호).

조직'173), '지속사건'174), '비지속사건'175), '테러경보'176) 등에 대하여 정의하고 있다.

## 2) 테러대책기구

테러대책기구로는 테러대책회의(제1절), 테러대책상임위원회(제2절), 테러정보통합센터(제3절), 지역 테러대책협의회(제4절), 공항·항만 테러·보안대책협의회(제5절)가 있다.

대통령 소속하에서 국가 대테러정책의 심의·결정을 하는 테러대책회의(제5조제1항)는 의장이 국무총리가 되며 위원은 교육과학기술부장관 등 10부의 장관,<sup>177)</sup> 국가정보원장, 국무총리실장, 대통령실 경호처장 등 10인<sup>178)</sup> 그리고 그 밖에 의장이 지명하는 자로 구성된다.

테러대책회의의 밑에 테러대책상임위원회를 두며(제8조제1호), 테러 관련 정보를 통합관리하기 위하여 국가정보원에 관계기관 합동으로 구성되는 테러정보통합센터를 둔다(제11조제1항). 센터장은 국가정보원 직원 중 테러 업무에 관한 전문적 지식과 경험이 있는 자로 한다(제11조제2항).

171) '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 무력 진압 등 테러예방·대비와 대응에 관한 제반활동을 말한다(제2조제3호).

172) '관계기관'이라 함은 대테러활동을 담당하는 중앙행정기관 및 그 소속기관을 말한다(제2조제4호).

173) '사건대응조직'이라 함은 테러사건이 발생하거나 발생이 예상되는 경우에 그 대응을 위하여 한시적으로 구성되는 테러사건대책본부·현장지휘본부 등을 말한다(제2조제5호)

174) '지속사건'이라 함은 납치·인질·억류·점거, 테러에 이용이 가능한 병원체·방사능물질의 살포 등과 같이 테러의 위태상황이 지속되는 테러사건을 말한다(제2조제6호).

175) '비지속사건'이라 함은 암살·폭파 등 지속사건 외의 테러사건을 말한다(제2조제7호).

176) '테러경보'라 함은 테러의 위협 또는 위험수준에 따라 관심·주의·경계·심각의 4단계로 구분하여 발령하는 경보를 말한다(제2조제8호).

177) 교육과학기술부장관·외교통상부장관·통일부장관·법무부장관·국방부장관·행정안전부장관·지식경제부장관·보건복지가족부장관·환경부장관 및 국토해양부장관

178) 대통령실 경호처장·대통령실 외교안보수석비서관·관세청장·경찰청장·소방방재청장 및 해양경찰청장

지역 테러대책협의회의 의장은 국가정보원의 해당지역 관할지부의 장이 되며(제14조제2항), 공항·항만 테러·보안대책협의회는 당해 공항·항만의 국가정보원 보안실장이 의장이 된다(제17조제2항).

### 3) 테러사건 대응조직

테러사건 대응조직으로 분야별 테러사건대책본부(제1절), 현장지휘본부(제2절), 대테러특공대(제3절), 협상팀(제4절), 지원팀(제5절), 합동조사반(제6절) 등이 있다.

### 4) 관계기관별 임무

국가대테러활동지침 제44조는 대테러활동에 관한 관계기관별 임무를 대통령실(1호)<sup>179)</sup>·금융위원회(2호)<sup>180)</sup>·교육과학기술부(3호)<sup>181)</sup>·외교통상부(4호)<sup>182)</sup>·대검찰청을 포함 법무부(5호)<sup>183)</sup>·합동참모본부·국군기무사령부를 포함한 국방부(제6호)<sup>184)</sup>·경찰청·소방방재청을 포함한 행정안전부(7

- 179) 가. 국가 대테러 위기관리체계에 관한 기획·조정, 나. 테러 관련 중요상황의 보고 및 지시 사항의 정리, 다. 테러분야의 위기관리 표준·실무매뉴얼의 관리
- 180) 가. 테러자금의 차단을 위한 금융거래 감시활동, 나. 테러자금의 조사 등 관련 기관에 대한 지원
- 181) 가. 방사능테러 발생시 방사능테러사건대책본부의 설치·운영 및 관련 상황의 종합처리, 나. 방사능테러 관련 교육·훈련에 대한 지원, 다. 테러에 이용될 수 있는 방사능물질의 대테러·안전관리
- 182) 가. 국외 테러사건에 대한 대응대책의 수립·시행 및 테러 관련 재외국민의 보호, 나. 국외 테러사건의 발생시 국외테러사건대책본부의 설치·운영 및 관련상황의 종합처리, 다. 대테러 국제협력을 위한 국제조약의 체결 및 국제회의에의 참가, 국제기구에의 가입에 관한 업무의 주관, 라. 각국 정부 및 주한 외국공관과의 외교적 대테러 협력체제의 유지
- 183) 가. 테러협박자의 잠입에 대한 저지대책의 수립·시행, 나. 위변조여권 등의 식별기법의 연구·개발 및 필요장비 등의 확보, 다. 출입국 심사업무의 과학화 및 전문 심사요원의 양성·확보, 라. 테러와 연계된 혐의가 있는 외국인의 출입국 및 체류동향의 파악·전파, 마. 테러사건에 대한 법적 처리문제의 검토·지원 및 수사의 총괄, 바. 테러사건에 대한 전문 수사기법의 연구·개발
- 184) 가. 군사시설 내에 테러사건의 발생시 군사시설테러사건대책본부의 설치·운영 및 관련 상황의 종합처리, 나. 대테러특공대 및 폭발물 처리팀의 편성·운영, 다. 국내외에서의 테러 진압작전에 대한 지원, 라. 군사시설 및 방위산업시설에 대한 테러예방활동 및 지도·점검, 마. 군사시설에 대한 테러사건의 발생시 지역합동조사반의 운영, 바. 군사시설 및 방위산

호)185).지식경제부(8호)186).보건복지가족부(9호)187).환경부(10호)188).해양경찰청을 포함한 국토해양부(11호)189).관세청(12호)190).국가정보원(13호)191) 등 13개 관계기관을 정하여 구체적으로 규정하고 있다.

## 나. 국가대테러활동지침의 문제점

- 업시설에 대한 테러첩보의 수집, 사. 대테러전술의 연구·개발 및 필요 장비의 확보, 아. 대테러 전문교육·훈련에 대한 지원
- 185) 가. 국내일반테러사건에 대한 예방·저지·대응대책의 수립 및 시행, 나. 국내일반테러사건의 발생시 국내일반테러사건대책본부의 설치·운영 및 관련 상황의 종합처리, 다. 범인의 검거 등 테러사건에 대한 수사, 라. 대테러특공대 및 폭발물 처리팀의 편성·운영, 마. 협상실무요원·전문요원 및 통역요원의 양성·확보, 바. 중요인물 및 시설, 다중이 이용하는 시설 등에 대한 테러방지대책의 수립·시행, 사. 테러사건 관련 소방·인명구조·구급활동 및 화재방방호대책의 수립·시행, 아. 대테러전술 및 인명구조기법의 연구·개발 및 필요장비의 확보, 자. 국제경찰기구 등과의 대테러 협력체제의 유지
- 186) 가. 기간산업시설에 대한 대테러·안전관리 및 방호대책의 수립·점검, 나. 테러사건의 발생시 사건대응조직에 대한 분야별 전문인력·장비 등의 지원
- 187) 가. 생물테러사건의 발생시 생물테러사건대책본부의 설치·운영 및 관련 상황의 종합처리, 나. 테러에 이용될 수 있는 병원체의 분리·이동 및 각종 실험실에 대한 안전관리, 다. 생물테러와 관련한 교육·훈련에 대한 지원
- 188) 가. 화학테러의 발생시 화학테러사건대책본부의 설치·운영 및 관련 상황의 종합처리, 나. 테러에 이용될 수 있는 유독물질의 관리체계 구축, 다. 화학테러와 관련한 교육·훈련에 대한 지원
- 189) 가. 건설·교통 분야에 대한 대테러·안전대책의 수립 및 시행, 나. 항공기테러사건의 발생시 항공기테러사건대책본부의 설치·운영 및 관련 상황의 종합처리, 다. 항공기테러사건의 발생시 폭발물처리 등 초동조치를 위한 전문요원의 양성·확보, 라. 항공기의 안전운항관리를 위한 국제조약의 체결, 국제기구에의 가입 등에 관한 업무의 지원, 마. 항공기의 피랍상황 및 정보의 교환 등을 위한 국제민간항공기구와의 항공통신정보 협력체제의 유지, 바. 해양테러에 대한 예방대책의 수립·시행 및 관련 업무 종사자의 대응능력 배양, 사. 해양테러사건의 발생시 해양테러사건대책본부의 설치·운영 및 관련 상황의 종합처리, 아. 대테러특공대 및 폭발물 처리팀의 편성·운영, 자. 해양 대테러전술에 관한 연구개발 및 필요장비·시설의 확보, 차. 해양의 안전관리를 위한 국제조약의 체결, 국제기구에의 가입 등에 관한 업무의 지원, 카. 국제경찰기구 등과의 해양 대테러 협력체제의 유지
- 190) 가. 총기류·폭발물 등 테러물품의 반입에 대한 저지대책의 수립·시행, 나. 테러물품에 대한 검색기법의 개발 및 필요장비의 확보, 다. 전문 검색요원의 양성·확보
- 191) 가. 테러 관련 정보의 수집·작성 및 배포, 나. 국가의 대테러 기본운영계획 및 세부 활동계획의 수립과 그 시행에 관한 기획·조정, 다. 테러협약자 관련 첩보의 검증, 라. 국제적 대테러 정보협력체제의 유지, 마. 대테러 능력배양을 위한 위기관리기법의 연구발전, 대테러정보·기술·장비 및 교육훈련 등에 대한 지원, 바. 공항·항만 등 국가중요시설의 대테러활동 추진실태의 확인·점검 및 현장지도, 사. 국가중요행사에 대한 대테러·안전대책의 수립과 그 시행에 관한 기획·조정, 아. 테러정보통합센터의 운영, 자. 그 밖의 대테러업무에 대한 기획·조정

국가대테러활동지침은 대통령훈령이기 때문에 법규로서의 효력과 관련하여 문제점이 있다. 특히 상위법령과 충돌할 경우 국가 긴급 상황의 대처에서 많은 한계를 가질 수밖에 없다.<sup>192)</sup>

국무총리가 의장이 되는 테러대책회의는 현행 정부조직법(법률 제 10339호, 2010. 6. 4. 일부개정)상 명시되지 않은 훈령상의 기구로서 기구의 법적 안정성의 유지나 의결사항의 적극적 집행력이 미약하다는 비판을 받을 수 있다. 그리고 테러의 방지나 테러의 사후처리는 일반국민에게 강제력을 수반할 수 있는데도 불구하고 대통령훈령인 지침에 의하여 시행되므로 국민에 대한 효력에 한계가 있게 된다. 법이 아닌 훈령이므로 국회의 사전·사후 통제나 평가가 곤란하다는 점과 자의적 훈령의 개정이 될 수 있다는 점도 문제점의 하나로 제시된다. 심지어 20여명이나 되는 각 부처의 장관급 위원들로 구성됨으로써 위원의 소집과 의사결정이 곤란하여 신속한 의사결정이 중요한 테러사건에 부정적일 수밖에 없다는 한계도 인정된다.<sup>193)</sup>

이 지침은 정부기관 사이의 역할분담을 규정한 대통령훈령으로서 내부 지침에 불과하므로 정부조직법 등 다른 법률보다 하위규정이기 때문에 그 적용상의 한계가 당연히 도출될 수밖에 없다. 즉 국가차원의 효율적인 테러대책을 세우기 위해서는 국가의 대테러활동에 관한 법적인 근거의 확보가 매우 필요하다.<sup>194)</sup>

국가적 대테러정책의 심의·의결기구, 테러와 관련한 기관간의 컨트롤 타워, 테러와 관련한 기관의 협의체, 테러가 발생할 경우 현장을 지휘할 기관 등 신속한 의사결정을 통한 현장대응기구 등이 일관성 있고 신속하게 현실화되기 위해서는 지휘체계가 일원화되어야 한다.<sup>195)</sup>

192) 김순석 외 1인, 앞의 논문, 101면.

193) 김순석 외 1인, 위의 논문, 104-105면.

194) 김순석 외 1인, 위의 논문, 109면.

195) 김순석 외 1인, 위의 논문, 112면.

## 2. 2004년 폐기된 테러방지법(안)

### 가. 정부의 법안제출과 폐기과정

정부에서 제출한 테러방지법(안)이 2001년 11월 28일 국회에 제안되었다.<sup>196)</sup> 그러나 2004년 5월 29일 제16대 국회의 임기만료로 폐기됨으로써 입법에 이르지 못하였다. 입법과정에서 다양한 의견이 수렴되었고, 인권침해의 여지가 있다는 측면이 부각되었다. 이와 같은 이유 때문에 2010년 현재 구체적인 입법을 위한 노력이 진행되지 않고 있다.

### 나. 2004년 폐기된 테러방지법(안)의 주요내용

2004년 폐기된 테러방지법(안)의 주요내용은 다음과 같다.

① 테러를 정치적·종교적·이념적 또는 민족적 목적을 가진 개인이나 집단이 그 목적을 추구하거나 그 주의 또는 주장을 널리 알리기 위하여 계획적으로 행하는 국가요인 등의 납치·암살, 국가중요시설 등의 폭파, 항공기 등 교통수단의 납치·폭파, 폭발물·화생방물질 등을 이용한 대규모 인명살상 등의 행위로서 국가안보 또는 외교관계에 영향을 미치거나 중대한 사회적 불안을 야기하는 행위로 정의함(안 제2조제1호),

② 대테러정책에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리를 위원장으로 하는 국가대테러대책회의를 대통령소속 하에 설치하고, 국가대테러대책회의에 상임위원회를 두어 동 대책회의로부터 위임받은 사항

196) 테러방지법(안) 제안이유는 “최근 발생하는 테러는 무차별·극단적으로 자행되는 전쟁수준의 양상을 보이고 있어 기존의 대응체제로는 테러에 효율적·체계적으로 대처하기 어려우므로 테러대책기구의 구성, 테러의 예방, 테러사건의 발생에 따른 구조활동, 테러범죄에 대한 수사 및 처벌 등 테러의 예방·방지와 신속한 대응에 필요한 사항을 정함으로써 테러로부터 국가의 안전을 확보하고 국민의 생명과 재산을 보호하려는 것임”이었다.

을 심의·의결하도록 함(안 제4조),

③ 국가정보원에 관계기관의 공무원으로 구성되는 대테러센터를 설치하여 국가의 대테러활동을 기획·조정하도록 함(안 제5조),

④ 특별시·광역시·도와 공항 및 항만에는 대테러대책협의회를 구성하도록 하고, 테러가 발생하거나 발생이 예상되는 경우에는 관계기관에 분야별로 테러사건대책본부를 설치하도록 함(안 제6조 및 제8조).

⑤ 관계기관의 장은 국가중요시설 및 다중이용시설에 대한 테러예방대책과 폭발물·총기류·화생방물질 등에 대한 안전관리대책을 수립·시행하도록 하고, 국가중요행사에 대하여 분야별로 대테러대책을 수립하도록 함(안 제9조 및 제10조),

⑥ 경찰만으로 국가중요시설 등을 테러로부터 보호하기 어려운 경우에는 당해 시설의 보호 및 경비에 필요한 최소한의 범위 안에서 군병력을 지원하여 불심검문·보호조치 및 위험발생 방지조치 등을 할 수 있도록 하되, 군병력을 지원할 때에는 미리 국회에 통보하도록 하고, 군병력을 지원한 후 국회의 요청이 있는 때에는 군병력을 철수하도록 함(안 제15조),

⑦ 테러를 범한 자는 형법·폭력행위 등 처벌에 관한 법률·군형법·항공법·항공기운항안전법·철도법·유해화학물질관리법·원자력법·군사시설보호법 등 관계법률에 규정한 형에 처하되, 그 형의 2분의 1까지 가중하여 처벌하도록 함(안 제17조제1항),

⑧ 테러단체를 구성하거나 그 구성원으로 가입한 자, 테러자금을 조달·주선한 자, 테러범죄를 신고하여 테러를 방지할 수 있었음에도 불구하고 이를 신고하지 아니한 자, 테러관련 허위사실을 신고하거나 유포한 자는 이 법에 의하여 처벌하도록 함(안 제19조 내지 제22조),

⑨ 외국으로부터 테러범죄로 신병인도를 요구받은 자에 대하여는 내외

국민을 막론하고 국내 수사기관에 인계하거나 신병요구국에 인도하도록 함(안 제25조),

⑩ 금융정보분석원장으로 하여금 테러자금에 대한 정보를 대테러센터의 장에게 제공하도록 하고, 테러자금을 범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률에 의하여 규제하도록 하며, 외국인 테러혐의자에 대한 긴급감청기간을 2일에서 7일로 연장함(안 부칙 제2조)

### 다. 테러방지법(안)에 관한 국가인권위원회 견해

위 테러방지법(안)에 관한 국가인권위원회의 견해는 다음과 같다.

① … 법안은 본질적인 내용들, 즉 테러행위에 대한 개념규정과 형벌 규정, 절차규정, 그리고 국가기능의 재편에 관한 규정들이 국제인권법의 기준에 위반하여 인권을 침해하거나 침해할 소지를 내포하고 있습니다. 그런 반면 인권침해의 대상자들에게 국제인권규약이 정한 바에 따른 적절한 구제조치가 제공되지 않고 있습니다.

② 이 법안은 스스로 내세우고 있는 입법의 전제조건들을 충족시키지 못하고 있습니다.<sup>197)</sup>

③ 한편 국가정보원이 “전쟁수준의 양상‘을 보이고 있다고 평가하는 테러행위가 한국에서 자행될 위험이 있는지, 있다면 어느 정도인지 알 수 없습니다.<sup>198)</sup>

197) 이 법안은 “기존의 대응체계로는 테러에 효율적·체계적으로 대처하기 어렵다”고 주장하고 있으나, 기존의 대테러 대응체계는 테러행위를 처벌하는 실체법적 규정은 물론 테러조직의 자금을 차단하고 테러행위자를 인도하는 등의 절차적 규정과 각 분야에 걸쳐 일어날 수 있는 다양한 테러에 대응하기 위한 국가기관 사이의 기능분배와 협력을 담보하는 데 특별히 부족함이 있다고 볼 만한 사정이 없습니다.

198) 특히 테러에 대하여 기존의 법과 제도에 의한 관계 국가기관들의 대처능력은 어떠하며 어떤 취약점을 가지고 있는지에 관하여도 아무런 자료를 찾을 길이 없어 실령 테러가 발생하였다 하더라도 국가정보원이 군대를 지휘하거나 테러방지법과 같은 특별형법을 만들지 않으면 대처할 수 없다는 주장은 논리적 근거가 부족하다고 할 것입니다.

④ 더구나 이 법안이 제정된다고 하더라도 실제로 테러행위를 예방하거나 진압하는 데 어떤 효과가 있을지 예측하기 어렵습니다. 오히려 조직의 중복과 인력 및 예산 낭비의 가능성이 크다고 할 것입니다.

이 법안에 대한 문제점을 위와 같이 제기한 국가인권위원회는 그 대안으로 다음과 같은 사항을 제시하고 있다.

“그 대안으로 위원회는 테러행위의 양상이 변화하면서 그에 의한 살상의 규모와 성격이 대규모로 잔혹하게 진행되고 있는 점 등을 고려하여 새로운 테러방지법을 제정할 필요가 있는지, 있다면 그 내용은 어떻게 되어야 하는지에 관한 신중한 조사와 연구, 검토를 거칠 것을 제안합니다. 그 조사와 연구는 다음과 같은 내용<sup>199)</sup>에 관하여 이루어질 수 있을 것이며 그 과정에서 관계 국가기관은 물론 시민단체와 학술 및 전문가 단체, 학자들의 의견을 충분히 들어 인권침해의 소지가 없도록 해 주시기 바랍니다.”

### 3. 테러대책입법의 필요성

테러방지법(안)의 문제점에 관한 국가인권위원회의 주장은 일면 타당성을 갖고 있다. 하지만 이러한 타당성만으로 현대 국제사회에서 발생하는 테러가 우리나라에서는 발생할 가능성이 전혀 없으며, 장래에도 없을 거라고 기대하는 것은 옳지 않다.<sup>200)</sup> 아직까지는 국내에서 관심이 집중

- 199) 첫째, 국제 테러리즘의 양상과 원인, 주체  
 둘째, 한국에서 혹은 한국과 관련하여 야기될 위험이 있는 테러의 양상과 원인, 주체  
 셋째, 한국에서 테러의 위험을 제거하거나 축소시키고, 테러를 진압하고 수사처벌하며, 테러의 피해를 신속하게 구제하기 위한 법과 제도의 현황과 문제점  
 넷째, 대테러대책에 관련된 국가기관의 기능과 권한 및 체계, 그리고 그 문제점과 대안  
 다섯째, 대테러대책에 적용되는 국제인권법의 원칙과 내용들
- 200) 미국과 독일은 실체법과 절차법에 걸쳐서 강력한 테러대책법을 제정하여 시행하고 있다. 그런데 우리나라에서는 가공할 9·11테러사건 이전에 법률차원의 테러대책법이 제정·시행된 적이 없었던 것은 물론이고, 9·11테러를 계기로 국가정보원의 주도하에 테러방지법(안)이 성안되어 국회에 제출되었으나, 인권단체들의 반대 등으로 통과되지 못했다. 미국

할만한 국제테러는 발생하지 않았다. 그러나 테러는 언제 어디서 누구를 대상으로 발생할지 전혀 예측할 수 없기 때문에 이에 대한 대비책을 강구해야 한다<sup>201)</sup>는 주장은 현실을 바로 보는 판단이라고 본다.

테러의 역사가 인류의 역사와 동일하다고 할 만큼 길다는 사실은 테러가 인류의 생활과 함께 공존하였다는 사실을 증명하는 것이며, 미래에도 쉽게 소멸될 수 없음을 보여주는 것이다. 따라서 새로운 테러의 위협에 대한 정보의 수집과 분석 그리고 사전예방·사후처리대책을 세워야 함은 두 말을 필요로 하지 않는다.

우리나라의 테러대책규정인 지침은 일면 테러방지법(안)의 제안 당시 문제점이 되었던 부분을 일부 수용한 규정으로 이해된다. 하지만 이 지침이 법률과 같은 효력을 가질 수 없음은 그 존재형태에서 쉽게 이해할 수 있다.<sup>202)</sup>

새로운 법률을 제정하지 않고 기존의 법률을 합리적으로 적용함으로써 테러범을 처벌할 수도 있다.<sup>203)</sup> 그러나 테러가 단순히 일회성 범죄의 형태를 띠는 것이 아닐 뿐만 아니라 은밀하며 테러로 인한 피해의 파급효과가 상당히 크다고 할 때 테러에 대한 종합적인 접근과 대책을 세우고 실행할 내용의 법률이 필요하다.<sup>204)</sup> 따라서 테러에 관한 국가기관으로서

---

과 독일에서 실체법과 절차법에 걸친 강력한 테러대책법이 별다른 인권침해의 비판 없이 입법으로 실현된 것에 비추어 보면, 우리나라 테러방지법(안)에 대한 비판은 테러범에 대한 엄격대책 그 자체보다는 그 법률에 반영된 테러대책 주무부서에의 권한집중과 그 남용에 대한 불신 내지 의구심에서 비롯된 것으로 판단된다. 테러대책 주무부서에 대한 일반국민의 불신이 제거되지 않는 이상 그 법의 필요성에도 불구하고 실체법과 절차법에 걸친 강력한 테러방지법의 제정은 실현되기 어려울 것이다(손동권a, “9-11 이후 주요국가의 대테러입법에 관한 고찰”, 대테러연구 제26집, 경찰청, 2003, 76면).

201) 이황우b, 앞의 논문, 157면.

202) 테러예방활동의 필요성에 대해서는 국민 모두가 공감하는 바이고, 국회를 통과하는 법률 차원의 입법적 뒷받침 없는 국가의 테러예방활동은 - 즉 훈령의 형식으로 되어 있는 현재의 체제로서는 - 오히려 더 큰 인권침해의 문제를 야기할 것이기 때문이다(손동권a, 위의 논문, 77면).

203) 손동권b, 앞의 논문, 92-123면.

204) 테러범을 일반 범죄자와 마찬가지로 취급하는 현행 체제로서는 독가스에 의한 환경테러

의 원활하고 효과적인 정책의 수립과 시행을 위해 테러대책 입법이 이루어져야 할 것이다.<sup>205)</sup> 실질적인 대테러 대책은 테러를 대비한 입법이 이루어질 때에만 가능하다.<sup>206)</sup>

### 제3절 경찰의 테러대책

국제사회에서 각 국가가 최첨단 무기로 무장하고, 국방에 힘을 쓰는 것은 국가의 존립을 위한 우선적 의무라고 할 수 있다. 그러나 이러한 것만으로 현대 국제사회에서 새로운 위협이 되고 있는 테러의 대책이 될 수 있는 것은 아니다. 군의 역할이 국내 또는 국외의 테러를 사전에 진압하고, 테러가 발생한 경우 적절한 조치를 취할 수 있는 것은 아니기 때문이다.<sup>207)</sup> 따라서 군이 대테러대책기구가 될 수 없다고 본다.

이렇게 본다면 경찰이 테러의 위협을 막을 수 있는 업무수행의 책임기관이라고 할 수 있다. 경찰은 각종 정보의 수집과 범인검거 등 각종 범죄의 대처에서부터 테러에 의하여 발생할 사회의 위협요소를 파악할 능력이 있는 국가기관이라고 할 수 있기 때문이다.<sup>208)</sup>

나 핵 테러와 같은 신종 테러 내지 국제테러에 대해 효과적으로 대처하기는 어렵다. 따라서 우리나라도 국민의 불신을 극복하고 가능한 범위 내에서 테러범에 대한 특별한 입법 대책을 세워야 한다(손동권a, 앞의 논문, 65면).

205) 한국의 경우에도, 다소 늦은 감은 있지만 국제적인 테러대책에 부응하기 위해서 테러방지법을 제정해야 하고, 대테러 전담기구를 설치하여 테러에 대한 예방, 진압, 연구, 홍보 등 테러대책을 강화해야 한다(박동균 외 1인, 앞의 논문, 174면).

206) 법 제정이 지연될 경우에 그 기간내에서 테러사건이 발생한다면 큰 피해를 입게 된다. 따라서 국가적으로 큰 손실을 가져오게 될 것이다(박원탁a, 앞의 논문, 264면); 이황우b, 앞의 논문, 157면.

207) 지광준a, 앞의 논문, 279-280면.

208) 테러리즘과 관련해서 지역사회 경찰활동이 가지는 몇 가지 장점을 열거하면 ... 첫째, ... 시민참여에 의한 지역사회에 대한 귀속의식과 주인의식은 테러범들이 침투하기 어려운 환경을 조성하는데 도움이 된다. 둘째, 지역사회 경찰활동은 범죄자를 발견하고 체포하는데 있어서 지역사회로 하여금 적극적으로 참여하게 만든다 ... 셋째, ... 사회내에서 테러가 발전하지 않도록 해주며, 외부로 발생할 경우 지역사회 내 주민들의 분노를 자아낸다.

테러에 관하여 실효성을 갖는 경찰이 되기 위해서는 경찰의 역할이 좀 더 다양화하고 전문화할 필요가 있다. 테러의 위협은 가까운 장래뿐만 아니라 장기적인 미래에도 사라질 수 없는 국가적 근심이 아닐 수 없다. 특히 우리나라의 국제적 위상이 높아지면 높아질수록 국내외의 테러 위협은 더욱 커질 수밖에 없다. 따라서 효과적으로 테러의 위협을 감소시키고, 전문적으로 대처할 수 있는 경찰로 탈바꿈할 필요가 있다.

우리나라의 제반 상황이나 여건이 미국과 다르기 때문에 경찰이 테러와 관련하여 정보의 수집과 분석을 미국의 국토안보부와 같은 정도로 할 수는 없다. 하지만 우리나라는 북한으로부터 지속적인 전쟁의 위협과 함께 비정규전으로서의 테러가 예상되는 만큼 어찌 보면 미국보다 더 위협을 받고 있다고 이해할 수도 있다. 대북정책이 어떻게 변하든 분단국가로서 대처하고 있는 현 상황은 결코 안전한 상황이 아니기 때문이다.<sup>209)</sup> 국가기관으로서 테러에 대한 대비를 함으로써 국가의 기능을 순조롭게 할 수 있다면 미래의 위협적 요소를 제거하기 위한 노력은 매우 중요한 부분이라고 하겠다.

여기에서 경찰의 테러대책과 관련하여 두 가지 방안을 제시하고자 한다. 이 방안들의 핵심은 경찰 내부적인 변화보다는 국가적 차원에서 경찰에게 힘을 실어주어야 한다는 점이다. 따라서 장기적으로는 경찰의 위상정립과 함께 국민의 경찰로 변모하는 계기가 될 수 있을 것으로 생각된다.

제1안은 경찰의 테러예방과 진압을 위한 인적·물적 지원을 확대하는 방안이다. 테러와 관련한 경찰의 전문적인 부서를 확충함으로써 경찰로

따라서 주민들의 자발적 지원이 강하게 생겨난다(김보환a, 앞의 논문, 13면).

209) 아시아 태평양지역은 경제적인 역동성과 함께 미국, 일본, 중국, 러시아 등 세계 주요 국가들의 존재로 인해 그 전략적 중요성이 매우 높은 지역이고, 특히 한국은 지역적 요충지로서 향후 주변 국가와의 관계 여하에 따라 외교적 입지에 상당한 영향을 받게 된다(박동균 외 1인, 앞의 논문, 173면).

하여금 테러와 관련한 전문적인 지식의 축적과 위협대처 능력을 높일 수 있게 하여야 한다.

테러의 위협에 대한 대책은 경찰이 일반적으로 행하는 질서유지나 범죄의 진압과는 차원이 다른 전문적인 분야이다. 다행스럽게도 우리나라와 우리 국민에 대한 테러는 소규모였고 피해자도 소수에 그쳤다. 하지만 최근 국제적인 테러양상을 보면 일단 테러가 발생할 경우 다수의 피해자의 발생이 예상된다. 따라서 테러의 전면에서 활동하고 있는 경찰의 능력을 고양시킬 수 있는 인적·물적 지원이 확대되어야 한다. 현재 우리나라의 경찰은 테러대응에 있어서 우수한 역할을 할 수 있는 역량이 있다고 보기 때문이다.<sup>210)</sup>

제2안은 미국의 국토안보부와 같은 정부조직 개편을 통한 접근이 필요하다. 즉 대테러대책을 체계적으로 수행할 전담부서를 신설해야 한다.<sup>211)</sup>

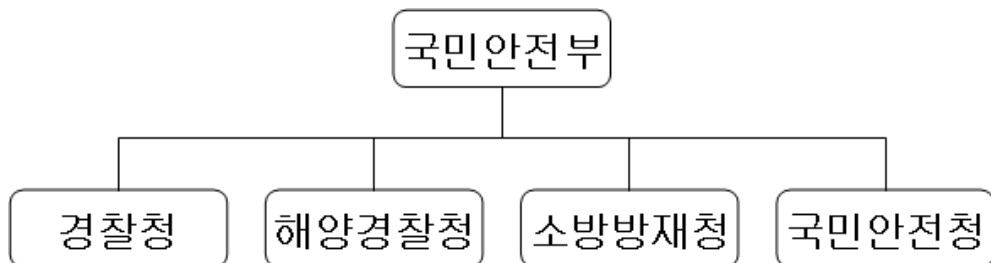
구체적으로 대테러 전담부서의 신설에 관한 내용을 제시하면 현재 행정안전부 소속인 ① 경찰청(정부조직법 제29조제4항, 제5항)과 ② 소방방재청(정부조직법 제29조제6항, 제7항) 그리고 국토해양부소속인 ③

210) (1) 전국의 동마다 경찰과 파출소가 상주해 있다. 이것만 해도 정보선이 충분히 확보되어 있다. (2) 경찰 조직 간의 통신시설이 잘 되어 있기 때문에 출동시간을 단축할 수 있으며, (3) 도심지에서 발생한 테러 분자들보다도 지형지물에 대하여 더 정확히 인지하고 있으며, (4) 경찰관서 지역 내의 주민들과 친분이 있기 때문에 주민의 협조 및 지원이 용이하며, (5) 경찰 외의 타기관보다도 예산이 절감되며, (6) 경찰은 통신의 동시 전달 체계가 되어 있어 어떤 지역이든 동시에 대테러 출동이 가능하다는 것이며, (7) 경찰 내에도 우수한 스왓(대 테러 진압부대)부대가 있다는 것이다. (8) 도시에 있는 경찰의 능력으로 보아 대테러 방지 및 진압 기술은 국제적으로도 우수함을 인정받고 있다는 것이다. (9) 경찰은 국제적인 정보 수집 능력은 조직원의 수가 적기 때문에 다소 부족하나 국내의 첩보와 정보수집의 능력은 대테러에 대비해 전국적으로 세포성 치안행정 조직으로 되어 있기 때문에 충분하다. (10) 현재의 전 경찰관들에게 연차적으로 대테러 교육을 실시하여 그들로 하여금 각 경찰서·파출소를 통하여 국민들에게 대테러에 대한 관심을 제고시키는 역할을 담당하게 함으로서 국민의 대국민 인식도를 높이게 한다(박원탁, 국제 테러리즘의 실태와 경찰의 역할, 치안연구소, 2001년도 하반기 공청회자료, 2001, 38-39면).

211) 이항우b, 앞의 논문, 157면.

1996년 해양수산부(현 국토해양부)로 이관된 해양경찰청(정부조직법 제 37조제3항, 제4항)을 통합하는 새로운 ‘부’를 신설하고 그 부에 가칭 ④ ‘국민안전청’을 신설하여 4개의 청으로 구성된 ‘국민안전부’로 <그림 2> 국민안전부 신설(안) 조직도와 같이 신설하는 방안이다.<sup>212)</sup>

<그림 2> 국민안전부 신설(안) 조직도



국민안전청은 테러와 관련하여 관련 기관에서 나누어 이루어지는 정보 수집과 테러방지를 위한 기능을 전담하여 업무를 담당하도록 한다.<sup>213)</sup> 그리고 국민안전부 장관에게 미국의 국토안보부 장관과 유사한 위상을 인정함으로써 국가적 재난과 테러에 대응하는 총체적 지휘를 맡게 하는 방법이다.

국민안전청은 국가가 국민의 안전을 확보하기 위하여 힘써야 함을 강조하는 것임과 동시에 과거 권력기관의 부정적인 이미지를 변모시키는 계기가 될 수도 있다고 본다. 해양경찰을 포함한 경찰의 주된 기능이 범

212) 국민안전부를 경찰청, 해양경찰청, 소방방재청, 국민안전청으로 구성하는 방안이다.

213) 정부는 대테러 진압 상설기구를 설치하여 상설기구로서 조합된 합동기구를 운영해야 한다. 대테러를 위한 상설기구를 설치하여 동 기구로 하여금 훈련, 교육, 기획 등을 관장함으로써 무기류의 발달에 따른 테러범들의 지능보다 앞선 능력을 확보하는 동시에 국민들에게 이 같은 상설기구의 역할을 홍보함으로써 국제테러분자들로 하여금 테러행위를 포기케 하는 요인이 될 수 있다. 정부의 주요 인사들이 테러에 대한 인식이 부족하기 때문에 테러행위가 발생되었을 때 대단히 큰 피해가 우려된다. 따라서 정부의 고위인사들에게 테러에 관한 인식을 제고케 하여야 한다(박원탁a, 앞의 논문, 263면).

을 집행하는 것이라고 할 때, 결국 경찰은 가해자인 범인의 검거와 처벌의 여건 확보 그리고 범죄피해자를 지원함으로써 국민의 안전을 도모하는 중요한 부서이다. 또한 소방방재청이 하는 업무도 또한 각종 재난으로부터 국민의 안전을 확보하는 역할이다. 이러한 부서를 하나로 통합하는 것은 결코 무리한 시도는 아니라고 본다. 여기에 이들 부서에 국민안전청을 신설하고 테러에 대한 대책을 중심으로 업무를 수행한다면 현대 국제사회에서 중요한 난제가 되고 있는 테러에 대한 적절한 대책이 될 수 있을 것이다.

현대사회에서 국민은 단순한 국가의 구성원의 의미를 넘어 국가가 의무적으로 안전하게 보호할 대상이다. 이것은 현대사회의 국가가 전체국가가 아니고 국민이 존중되는 국민주권국가이기 때문이다.

이러한 관점에서 본다면 행정부의 한 부서로서 국민안전을 확보하기 위한 전담부서를 신설하는 것은 일면 선진적인 발상으로 의미를 부여할 수 있을 것으로 보인다.

## 제6장 결론

현대 사회에서 발생하는 테러의 위협은 인류가 안고 해결하여야 할 문제이지만, 현재 우리나라는 테러에 관한 정책적 접근에서 정부에서 제안한 테러방지법이 제16대 국회의 임기만료로 폐기되면서 수면상태가 되었다.

현대 국제사회에서 필요로 하는 국제교류는 다양하게 진행됨으로써 국가 간의 이해관계는 더욱 복잡하게 연결되고 있고, 같은 정도로 국가 간의 대립도 발생하고 있다. 과거 냉전시대의 국가안보에 대한 위협이 냉전의 종결로 사라지는 듯 했으나, 잠시 중단되거나 약화되었을 뿐 대부분의 국가는 자국의 이익을 위해 다양한 정보수집과 분석을 통하여 각종 이익을 추구하고 있다. 최근에 이루어진 미·러 간의 스파이 교환은 평화 속에 잠재하고 있는 대립을 의미한다고 할 수 있다.

우리나라가 국제적인 위상을 높임으로써 국제사회에서의 역할이 증대되고 많은 국가와 교류를 증대하고 있지만, 대북관계로 발생하는 위험요소는 쉽게 제거할 수 없는 것이다. 현재 남북의 긴장과 대립이 우리나라만의 능력으로 해소될 수 없으며, 결국 미국을 중심으로 하는 우방국의 인적·물적 지원이 필수적이라고 할 때 우방국의 입장과 궤를 같이할 수 밖에 없는 우리나라의 입장에서는 국제적인 테러조직에 의한 테러의 발생가능성을 무시할 수 없다.

미국의 국토안보법은 17개의 장으로 구성된 방대한 분량이지만, 그 주된 핵심내용은 9·11테러를 통하여 얻은 뼈아픈 교훈으로 국토안보부를 미국의 행정부의 한 부서로서 신설하는 것이다. 이 국토안보법의 의미는

행정부의 한 부서를 개설하는 입법적 의미도 있지만 보다 중요한 것은 국가에 산재하여 흩어져 있던 테러방지 등에 대한 권한과 기능을 한 부서에 집결시켰다는 데에 있다. 제2차 세계대전 중 일본에 의한 진주만의 기습은 미국이 외국의 침략으로부터 안전한 국가가 아님을 인식하게 하여 참전의 실질적 계기가 되었고, 9·11테러는 정규전도 아닌 테러로 미국 본토의 일부가 파괴된 사실로 미국 본토가 테러에서 안전한 영역이 아니라는 사실을 인식하여 대아프가티스탄전과 대이라크전을 치르게 되었다. 제2차 세계대전 중 일본이 미국을 공격하리라고 예상하지 못한 것과 같이 9·11테러가 미국 본토에서 일어날 것이라는 사실은 예상하지 못한 것이었다.

테러는 과거에 발생한 수범과 같은 방식으로만 재발되지 않기 때문에 테러에 대한 대책과 연구는 사회와 문명의 변화에 따라 신속하게 진화하여야 한다. 테러에 관한 대책의 연구와 대테러대책의 시행을 전담하는 부서를 설립해야 하는 필요성이 여기에서 나온다.

우리나라는 최근 ‘천안함사태’를 통하여 정보의 중요성에 관하여 실감하였다. 일반적으로 사회생활 중 범죄피해자 개인은 자신의 범익을 침해한 가해자가 누구인지 특정하지 않아도 된다. 국가기관이 가해자(범죄인)를 찾아내어 처벌할 의무를 지고 있기 때문이다. 하지만 국가가 피해를 입은 경우에는 그 누구도 가해자를 찾아줄 의무가 없다. 피해국가의 기관이 그 역할을 해야 한다. 물론 사전에 가해를 막을 수 있다면 그보다 더 좋은 대안은 없다. 하지만 가해를 막을 수 없었다면 가해자가 누구인지 알아야 한다. ‘천안함사태’에서도 가해자를 증명할 수 있는 증거를 확보하고자 우리 정부가 많은 노력을 기울였다는 사실은 이미 보도를 통하여 상세하게 알려졌다.

테러는 매우 은밀한 범죄행위이며, 가해자나 가해방법도 예측하기 힘들다. 따라서 테러에 대한 연구는 어느 개인이나 분산된 기관이 개별적

으로 하여서는 안 된다. 여기에서 테러대책을 위한 입법의 필요성과 테러를 전담할 기관이 필요하다는 결론으로 이어진다.

2001년 정부가 제안했던 테러방지법(안)은 폐기되었다. 하지만 테러방지법(안)의 제안취지인 테러발생가능성은 아직도 존재하고 있을 뿐만 아니라 테러의 위협은 더욱 커지고 있다. 왜냐하면 우리나라의 세계적 위상이 높아지고 있고 국제적 관계의 중요성이 증대함으로써 테러의 위협은 증가하고 있다고 본다.

결론적으로 경찰을 중심으로 하는 테러대책이 이루어져야 함을 강조하고자 한다. 그 대책은 단기간에 가시적인 성과를 볼 수 없을 수도 있기 때문에 미래를 보고 대비하는 혜안이 필요한 판단이다. 또한 미국의 국토안보부이 보여주듯이 대테러대책을 전담할 수 있는 부서로서 가칭 ‘국민안전부’를 신설하는 방안이 효과적인 방안이 될 것이다.

그리고 미국의 국토안보법을 우리의 현실에 반영한다면 테러 등으로부터 국민의 안전을 확보하고, 각종 재난 등으로부터 국민을 구호하는 내용을 가진 가칭 ‘국민안전법’을 제정할 필요가 있다. 이를 위해 다양한 관점에서 다수의 의견이 포함될 수 있도록 깊이 있는 연구가 계속 진행되어야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

### I. 국내문헌

#### 1. 단행본

경찰청, 테러 예방과 대응 매뉴얼, 2005.

국가정보원·방송통신위원회·행정안전부·지식경제부, 2009 국가정보보호  
백서, 2009.

민석홍 편, 프랑스혁명사론, 까치, 1989.

박원탁, 국제 테러리즘의 실태와 경찰의 역할, 치안연구소, 2001년도  
하반기 공청회자료, 2001.

이장희 외, 테러리즘에 대한 법적 조명과 그 대응방안, 아시아사회과  
학연구원, 2002.

이창범·신봉기·백승흠, 미국, 독일, 일본의 정보보호법 체계에 관한 연  
구, 한국정보보호진흥원, 2006.

이태윤, 새로운 전쟁 21세기 국제 테러리즘 미 9·11테러와 대테러 전  
쟁의 실체, 도서출판 모시는 사람들, 2004.

최진태, 테러리즘의 이론과 실제, 대영문화사, 2006.

최철영, 테러문제에 대한 효과적인 기구 운영과 관련법령 정비에 관한  
연구, 치안연구소, 2003.

한희원, 국가정보체계혁신론, 법률출판사, 2009.

## 2. 논문

권정훈·김태환a, “각국의 테러대응 조직과 기능의 비교 연구”, 한국경호경비학회지 제20호, 2009.

\_\_\_\_\_b, “유럽 선진국의 법제적 테러 개념에 관한 고찰”, 한국경호경비학회지 제15호, 2008.

김보환a, “테러대응방안으로서의 지역사회경찰활동”, 대테러연구 제25집, 경찰청, 2002.

\_\_\_\_\_b, “테러를 위한 생·화학무기의 취득가능성과 방지책에 관한 고찰”, 대테러연구 제22집, 경찰청, 1999.

김순석, “다문화주의에 따른 자생테러리즘의 가능성과 대책에 관한 연구”, 한국경호경비학회지 제23호, 2010.

김순석·신제철, “현행 ‘국가대테러활동지침’의 문제점과 입법적 개선방안에 관한 연구”, 한국경호경비학회지 제20호, 2009.

김진혁, “대중교통테러의 대응방안”, 한국경호경비학회지 제14호, 2007.

김찬규a, “테러 행위가 무력공격에 해당하는가?”, 대테러연구 제26집, 경찰청, 2003.

\_\_\_\_\_b, “테러의 현황과 대응조치”, 대테러연구 제22집, 경찰청, 1999.

김효준a, “미국의 최근 대테러 대책의 고찰-민간항공을 중심으로-”, 대테러연구 제27집, 경찰청, 2004.

\_\_\_\_\_b, “민간항공의 대테러 대책검토-2001년 9월 11일 사건을 중심으로”, 대테러연구 제25집, 경찰청, 2002.

\_\_\_\_\_c, “항공화물전용기의 보안대책-위험품 운송과 테러방지를 중심

- 으로-”, 대테러연구 제26집, 경찰청, 2003.
- 박동균·신익주, “국제 행사에 대한 테러대응 사례분석과 정책적 함의”, 한국경호경비학회지 제14호, 2007.
- 박원탁a, “2000년도의 대테러 대응방안”, 대테러연구 제22집, 경찰청, 1999.
- \_\_\_\_\_b, “대테러 인질협상에 관한 연구”, 대테러연구 제26집, 경찰청, 2003.
- \_\_\_\_\_c, “테러기법의 이론과 실제”, 대테러연구 제25집, 경찰청, 2002.
- 박준석, “한국의 테러리즘의 대테러전략과 민간시큐리티의 역할증대방안”, 한국경호경비학회지 제14호, 2007.
- 백영철, “알카에다 테러활동의 세계화와 한국의 대테러 전략”, 대테러연구 제25집, 경찰청, 2002.
- 서상열, “요인테러의 위기관리 사례분석 및 발전방향에 관한 고찰”, 한국경호경비학회지 제14호, 2007.
- 손동권a, “9·11 이후 주요국가의 대테러입법에 관한 고찰”, 대테러연구 제26집, 경찰청, 2003.
- \_\_\_\_\_b, “테러리즘의 이데올로기 범죄성과 그에 대한 형사정책”, 대테러연구 제25집, 경찰청, 2002.
- \_\_\_\_\_c, “테러범 형사처리에서의 문제점”, 대테러연구 제22집, 경찰청, 1999.
- 이광렬·김창호, “생물테러리즘 대응을 위한 기술적 측면의 발전방향”, 한국경호경비학회지 제14호, 2007.
- 오해석a, “사이버테러 실태와 대응전략”, 대테러연구 제26집, 경찰청,

2003.

\_\_\_\_\_b, “사이버테러의 현황과 대응전략”, 대테러연구 제22집, 경찰청, 1999.

윤성철, “테러대응법제의 정비방향”, 치안정책연구, 2006.

이황우a, “’90년대 국제테러의 경향과 전망”, 대테러연구 제22집, 경찰청, 1999.

\_\_\_\_\_b, “9-11 테러의 경과와 대응”, 대테러연구 제25집, 경찰청, 2002.

임철순a, “사이버테러의 대책과 언론보도”, 대테러연구 제22집, 경찰청, 1999.

\_\_\_\_\_b, “세계적 자폭테러와 한국”, 대테러연구 제26집, 경찰청, 2003.

정우일, “지역사회 대테러활동에 관한 연구”, 한국경호경비학회지 제19호, 2009.

조은경, “테러범 프로파일링의 제한적 유용성”, 대테러연구 제25집, 경찰청, 2002.

지광준a, “국제테러와 한반도 안보정책”, 대테러연구 제25집, 경찰청, 2002.

\_\_\_\_\_b, “대테러전 수행 특수부대에 관한 연구”, 대테러연구 제26집, 경찰청, 2003.

\_\_\_\_\_c, “테러범죄와 그 대책(테러방지조약을 중심으로)”, 대테러연구 제22집, 경찰청, 1999.

최기남, “미국의 대외안보전략에 대응한 이슬람Terrorism의 진술적 진화”, 한국경호경비학회지 제14호, 2007.

최진태a, “동남아시아 이슬람 테러리즘 현황 및 전망에 관한 연구”,  
한국경호경비학회지 제14호, 2007.

\_\_\_\_\_b, “미래 국제 테러 유형과 전망에 관한 연구”, 한국경호경비학  
회지 제15호, 2008.

한형건, “9·11 테러와 자위권”, 대테러연구 제25집, 경찰청, 2002.

### 3. 기타

국가인권위원회, 테러방지법(안)에 대한 국가인권위원회의 의견,  
2001.

<http://www.findlaw.com/cascode/cfr.html>

## II. 외국문헌

Schmid, Alex P. & Albert J. Jongman, Political Terrorism : A  
New Guide to Actor, Authors, Concept, Data Bases,  
Theories and Literature(Amsterdam: SWIDOC), 1988.

Laquer, Walter, Terrorism(Boston: Little Brown), 1977.

National Science and Technology Council, Global Microbial  
Threats in the 1990s, The White House, 1996.

Richard Falkenrath et. al. American Achilles Heel, The MIT  
Pears, 1998.

Robert J. Fischer·Edward Halibozek·Gion Green, Introduction to  
Security, BOOK AID, 2008.

## 부 록

1. 미국의 ‘2002년 국토안보법’(Homeland Security Act of 2002)
2. 국토안보부 조직도

## 1. 미국의 ‘2002년 국토안보법’

### Homeland Security Act of 2002

#### SECTION 1. SHORT TITLE; TABLE OF CONTENTS.

(a) SHORT TITLE- This Act may be cited as the ‘Homeland Security Act of 2002’.

(b) TABLE OF CONTENTS- The table of contents for this Act is as follows:

- Sec. 1. Short title; table of contents.
- Sec. 2. Definitions.
- Sec. 3. Construction; severability.
- Sec. 4. Effective date.

<b>TITLE I</b>	<b>DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY</b>
----------------	----------------------------------------

- Sec. 101. Executive department; mission.
- Sec. 102. Secretary; functions.
- Sec. 103. Other officers.

<b>TITLE II</b>	<b>INFORMATION ANALYSIS AND INFRASTRUCTURE PROTECTION</b>
-----------------	---------------------------------------------------------------

- Subtitle A Directorate for Information Analysis and Infrastructure Protection; Access to Information**
  - Sec. 201. Directorate for Information Analysis and Infrastructure Protection.
  - Sec. 202. Access to information.
- Subtitle B Critical Infrastructure Information**
  - Sec. 211. Short title.
  - Sec. 212. Definitions.
  - Sec. 213. Designation of critical infrastructure protection program.
  - Sec. 214. Protection of voluntarily shared critical infrastructure information.
  - Sec. 215. No private right of action.

#### Subtitle C Information Security

- Sec. 221. Procedures for sharing information.
- Sec. 222. Privacy Officer.
- Sec. 223. Enhancement of non-Federal cybersecurity.
- Sec. 224. Net guard.
- Sec. 225. Cyber Security Enhancement Act of 2002.

**Subtitle D Office of Science and Technology**

- Sec. 231. Establishment of office; Director.
- Sec. 232. Mission of office; duties.
- Sec. 233. Definition of law enforcement technology.
- Sec. 234. Abolishment of Office of Science and Technology of National Institute of Justice; transfer of functions. National Law Enforcement and Corrections Technology Centers.
- Sec. 235. Coordination with other entities within Department of Justice.
- Sec. 236. Amendments relating to National Institute of Justice.

<p><b>TITLE III      SCIENCE AND TECHNOLOGY IN SUPPORT OF HOMELAND SECURITY</b></p>
-----------------------------------------------------------------------------------------

- Sec. 301. Under Secretary for Science and Technology.
- Sec. 302. Responsibilities and authorities of the Under Secretary for Science and Technology.
- Sec. 303. Functions transferred.
- Sec. 304. Conduct of certain public health-related activities.
- Sec. 305. Federally funded research and development centers.
- Sec. 306. Miscellaneous provisions.
- Sec. 307. Homeland Security Advanced Research Projects Agency.
- Sec. 308. Conduct of research, development, demonstration, testing and evaluation.
- Sec. 309. Utilization of Department of Energy national laboratories and sites in support of homeland security activities.
- Sec. 310. Transfer of Plum Island Animal Disease Center, Department of Agriculture.
- Sec. 311. Homeland Security Science and Technology Advisory Committee.

- Sec. 312. Homeland Security Institute.
- Sec. 313. Technology clearinghouse to encourage and support innovative solutions to enhance homeland security.

<b>TITLE IV</b>	<b>DIRECTORATE OF BORDER AND TRANSPORTATION SECURITY</b>
-----------------	--------------------------------------------------------------

**Subtitle A Under Secretary for Border and Transportation Security**

- Sec. 401. Under Secretary for Border and Transportation Security.
- Sec. 402. Responsibilities.
- Sec. 403. Functions transferred.

**Subtitle B United States Customs Service**

- Sec. 411. Establishment; Commissioner of Customs.
- Sec. 412. Retention of customs revenue functions by Secretary of the Treasury.
- Sec. 413. Preservation of customs funds.
- Sec. 414. Separate budget request for customs.
- Sec. 415. Definition.
- Sec. 416. GAO report to Congress.
- Sec. 417. Allocation of resources by the Secretary.
- Sec. 418. Reports to Congress.
- Sec. 419. Customs user fees. Allocation of resources by the Secretary.

**Subtitle C Miscellaneous Provisions**

- Sec. 421. Transfer of certain agricultural inspection functions of the Department of Agriculture.
- Sec. 422. Functions of Administrator of General Services.
- Sec. 423. Functions of Transportation Security Administration.
- Sec. 424. Preservation of Transportation Security Administration as a distinct entity.
- Sec. 425. Explosive detection systems.
- Sec. 426. Transportation security.
- Sec. 427. Visa issuance.
- Sec. 428. Transportation security.

Sec. 429. Information on visa denials required to be entered into electronic data system.

Sec. 430. Office for Domestic Preparedness.

**Subtitle D Immigration Enforcement Functions**

Sec. 441. Transfer of functions to Under Secretary for Border and Transportation Security.

Sec. 442. Establishment of Bureau of Border Security.

Sec. 443. Professional responsibility and quality review.

Sec. 444. Employee discipline.

Sec. 445. Report on improving enforcement functions.

Sec. 446. Sense of Congress regarding construction of fencing near San Diego, California.

**Subtitle E Citizenship and Immigration Services**

Sec. 451. Establishment of Bureau of Citizenship and Immigration Services.

Sec. 452. Citizenship and Immigration Services Ombudsman.

Sec. 453. Professional responsibility and quality review.

Sec. 454. Employee discipline.

Sec. 455. Effective date.

Sec. 456. Transition.

Sec. 457. Funding for citizenship and immigration services.

Sec. 458. Backlog elimination.

Sec. 459. Report on improving immigration services.

Sec. 460. Report on responding to fluctuating needs.

Sec. 461. Application of Internet-based technologies.

Sec. 462. Children's affairs.

**Subtitle F General Immigration Provisions**

Sec. 471. Abolishment of INS.

Sec. 472. Voluntary separation incentive payments.

Sec. 473. Authority to conduct a demonstration project relating to disciplinary action.

Sec. 474. Sense of Congress.

Sec. 475. Director of Shared Services.

Sec. 476. Separation of funding.

Sec. 477. Reports and implementation plans.

Sec. 478. Immigration functions.

**Subtitle A Coordination with Non-Federal Entities**

Sec. 801.	Office of Emergency Preparedness and Response.
<b>TITLE V</b>	<b>EMERGENCY PREPAREDNESS AND RESPONSE</b>
<b>Subtitle B</b>	<b>Inspector General</b>
Sec. 811.	Authority of the Secretary.
Sec. 501.	Under Secretary for Emergency Preparedness and Response.
Sec. 812.	Law enforcement powers of Inspector General.
Sec. 502.	Responsibilities.
<b>Subtitle C</b>	<b>United States Secret Service</b>
Sec. 503.	Functions transferred.
Sec. 804.	Functions transferred.
<b>Subtitle D</b>	<b>Acquisitions</b>
Sec. 505.	Conduct of certain public health-related activities.
Sec. 806.	Research and development projects.
Sec. 807.	Personal services.
Sec. 833.	Special streamlined acquisition authority.
Sec. 834.	Use of national private sector networks in emergency response.
Sec. 835.	Prohibition on contracts with corporate expatriates.
Sec. 509.	Use of commercially available technology, goods, and services.
<b>Subtitle E</b>	<b>Human Resources Management</b>
Sec. 841.	Establishment of Human Resources Management System.
<b>Subtitle F</b>	<b>TREATMENT OF CHARITABLE TRUSTS FOR MEMBERS OF THE ARMED FORCES OF THE UNITED STATES AND OTHER GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS</b>
Sec. 842.	Labor management relations.
Sec. 851.	Definition.
Sec. 852.	Procurements for defense against or recovery from terrorism or nuclear, biological, chemical, or radiological attack.
Sec. 601.	Armed Forces of the United States and other governmental organizations.
Sec. 853.	Increased simplified acquisition threshold for procurements in support of humanitarian or peacekeeping operations or contingency operations.
<b>TITLE VII</b>	<b>MANAGEMENT</b>
Sec. 701.	Under Secretary for Management.
Sec. 702.	Increased micro-purchase threshold for certain procurements.
Sec. 703.	Chief Financial Officer.
Sec. 704.	Chief Information Officer.
Sec. 705.	Application of certain commercial items authorities to certain procurements.
Sec. 706.	Chief Human Capital Officer.
Sec. 707.	Establishment of Officer for Civil Rights and Civil Liberties.
Sec. 708.	Use of streamlined procedures.
Sec. 857.	Review and report by Comptroller General.
Sec. 706.	Consolidation and co-location of offices.
Sec. 858.	Identification of new entrants into the Federal marketplace.
<b>Subtitle G</b>	<b>COORDINATION WITH NON-FEDERAL ENTITIES: Support Anti-terrorism by Fostering Effective Technologies Act of 2002</b>
<b>TITLE VIII</b>	<b>INSPECTOR GENERAL; UNITED STATES SECRET SERVICE; COAST GUARD; GENERAL PROVISIONS</b>

- Sec. 861. Short title.
- Sec. 862. Administration.
- Sec. 863. Litigation management.
- Sec. 864. Risk management.
- Sec. 864. Definitions.

**Subtitle H Miscellaneous Provisions**

- Sec. 871. Advisory committees.
- Sec. 872. Reorganization.
- Sec. 873. Use of appropriated funds.
- Sec. 874. Future Year Homeland Security Program.
- Sec. 875. Miscellaneous authorities.
- Sec. 876. Military activities.
- Sec. 877. Regulatory authority and preemption.
- Sec. 878. Counternarcotics officer.
- Sec. 879. Office of International Affairs.
- Sec. 880. Prohibition of the Terrorism Information and Prevention System.
- Sec. 881. Review of pay and benefit plans.
- Sec. 882. Office for National Capital Region Coordination.  
Requirement to comply with laws protecting equal
- Sec. 883. employment opportunity and providing whistleblower protections.
- Sec. 884. Federal Law Enforcement Training Center.
- Sec. 885. Joint Interagency Task Force.  
Sense of Congress reaffirming the continued
- Sec. 886. importance and applicability of the Posse Comitatus Act.  
Coordination with the Department of Health and
- Sec. 887. Human Services under the Public Health Service Act.
- Sec. 888. Preserving Coast Guard mission performance.
- Sec. 889. Homeland security funding analysis in President's budget.
- Sec. 890. Air Transportation Safety and System Stabilization Act.

**Subtitle I Information Sharing**

- Sec. 891. Short title; findings; and sense of Congress.

- Sec. 892. Facilitating homeland security information sharing procedures.
- Sec. 893. Report.
- Sec. 894. Authorization of appropriations.
- Sec. 895. Authority to share grand jury information.
- Sec. 896. Authority to share electronic, wire, and oral interception information.
- Sec. 897. Foreign intelligence information.
- Sec. 898. Information acquired from an electronic surveillance.
- Sec. 899. Information acquired from a physical search.

<b>TITLE IX</b>	<b>NATIONAL HOMELAND SECURITY COUNCIL</b>
-----------------	-------------------------------------------

- Sec. 901. National Homeland Security Council.
- Sec. 902. Function.
- Sec. 903. Membership.
- Sec. 904. Other functions and activities.
- Sec. 905. Staff composition.
- Sec. 906. Relation to the National Security Council.

<b>TITLE X</b>	<b>INFORMATION SECURITY</b>
----------------	-----------------------------

- Sec. 1001. Information security.
- Sec. 1002. Management of information technology.
- Sec. 1003. National Institute of Standards and Technology.
- Sec. 1004. Information Security and Privacy Advisory Board.
- Sec. 1005. Technical and conforming amendments.

<b>TITLE XI</b>	<b>DEPARTMENT OF JUSTICE DIVISIONS</b>
-----------------	----------------------------------------

**Subtitle A Executive Office for Immigration Review**

- Sec. 1101. Legal status of EOIR.
- Sec. 1102. Authorities of the Attorney General.
- Sec. 1103. Statutory construction.

**Subtitle B Transfer of the Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms to the Department of Justice**

- Sec. 1111. Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms, and Explosives.

- Sec. 1112. Technical and conforming amendments.  
 Sec. 1113. Powers of agents of the Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms, and Explosives.  
 Sec. 1114. Explosives training and research facility.  
 Sec. 1115. Personnel management demonstration project.

**Subtitle C Explosives**

- Sec. 1121. Short title.  
 Sec. 1122. Permits for purchasers of explosives.  
 Sec. 1123. Persons prohibited from receiving or possessing explosive materials.  
 Sec. 1124. Requirement to provide samples of explosive materials and ammonium nitrate.  
 Sec. 1125. Destruction of property of institutions receiving Federal financial assistance.  
 Sec. 1126. Relief from disabilities.  
 Sec. 1127. Theft reporting requirement.

**TITLE XII AIRLINE WAR RISK INSURANCE LEGISLATION**

- Sec. 1201. Air carrier liability for third party claims arising out of acts of terrorism.  
 Sec. 1202. Extension of insurance policies.  
 Sec. 1203. Correction of reference.  
 Sec. 1204. Report.  
 Sec. 1205. Technical and conforming amendments.  
 Sec. 1206. Authorization of appropriations.

**TITLE XIII FEDERAL WORKFORCE IMPROVEMENT**

**Subtitle A Chief Human Capital Officers**

- Sec. 1301. Short title.  
 Sec. 1302. Agency Chief Human Capital Officers.  
 Sec. 1303. Chief Human Capital Officers Council.  
 Sec. 1304. Strategic human capital management.  
 Sec. 1305. Effective date.

**Subtitle B Reforms Relating to Federal Human Capital Management**

- Sec. 1311. Inclusion of agency human capital strategic planning in performance plans and programs

- performance reports.
- Sec. 1312. Reform of the competitive service hiring process.  
Permanent extension, revision, and expansion of
- Sec. 1313. authorities for use of voluntary separation incentive  
pay and voluntary early retirement.
- Sec. 1314. Student volunteer transit subsidy.
- Subtitle C Reforms Relating to the Senior Executive Service**
- Sec. 1321. Repeal of recertification requirements of senior executives.
- Sec. 1322. Adjustment of limitation on total annual compensation.
- Subtitle D Academic Training**
- Sec. 1331. Academic training.
- Sec. 1332. Modifications to National Security Education Program.

<b>TITLE XIV</b>	<b>ARMING PILOTS AGAINST TERRORISM</b>
------------------	----------------------------------------

- Sec. 1401. Short title.
- Sec. 1402. Federal Flight Deck Officer Program.
- Sec. 1403. Crew training.
- Sec. 1404. Commercial airline security study.
- Sec. 1405. Authority to arm flight deck crew with  
less-than-lethal weapons.
- Sec. 1406. Technical amendments.

<b>TITLE XV</b>	<b>TRANSITION</b>
-----------------	-------------------

- Subtitle A Reorganization Plan**
- Sec. 1501. Definitions.
- Sec. 1502. Reorganization plan.
- Sec. 1503. Review of congressional committee structures.
- Subtitle B Transitional Provisions**
- Sec. 1511. Transitional authorities.
- Sec. 1512. Savings provisions.
- Sec. 1513. Terminations.
- Sec. 1514. National identification system not authorized.
- Sec. 1515. Continuity of Inspector General oversight.
- Sec. 1516. Incidental transfers.
- Sec. 1517. Reference.

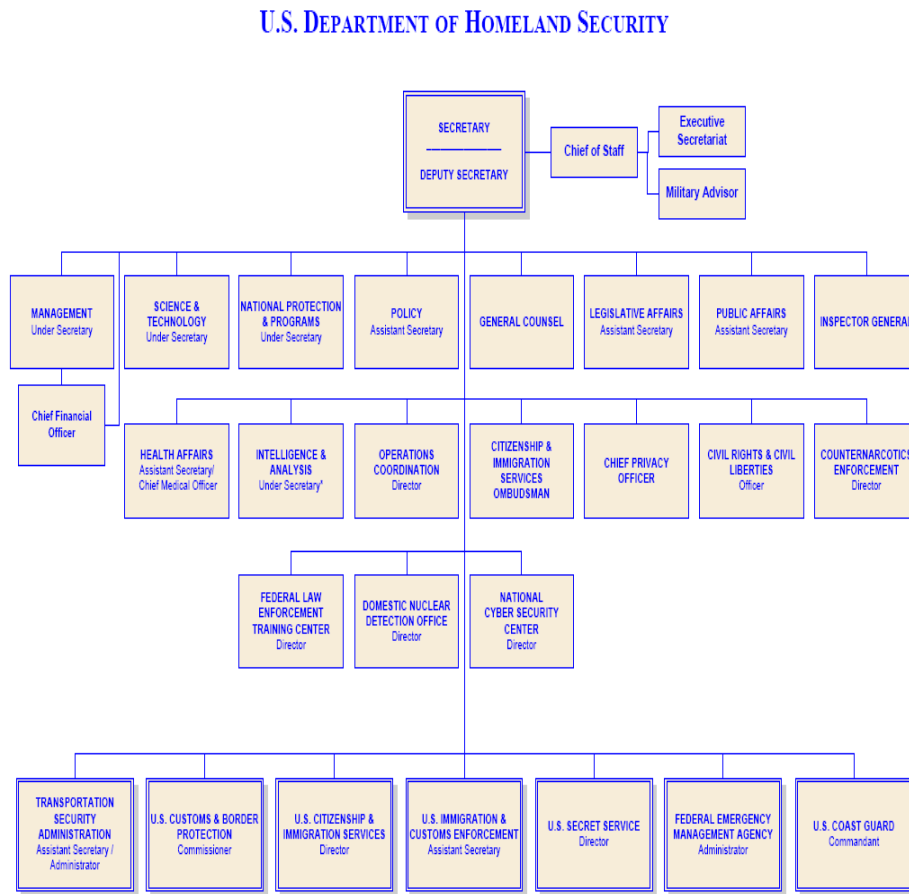
<b>TITLE XVI</b>	<b>CORRECTIONS TO EXISTING LAW RELATING TO AIRLINE TRANSPORTATION SECURITY</b>
------------------	--------------------------------------------------------------------------------

- Sec. 1601. Retention of security sensitive information authority at Department of Transportation.
- Sec. 1602. Increase in civil penalties.
- Sec. 1603. Allowing United States citizens and United States nationals as screeners.

<b>TITLE XVII</b>	<b>CONFORMING AND TECHNICAL AMENDMENTS</b>
-------------------	--------------------------------------------

- Sec. 1701. Inspector General Act of 1978.
- Sec. 1702. Executive Schedule.
- Sec. 1703. United States Secret Service.
- Sec. 1704. Coast Guard.
- Sec. 1705. Strategic national stockpile and smallpox vaccine development.
- Sec. 1706. Transfer of certain security and law enforcement functions and authorities.
- Sec. 1707. Transportation security regulations.
- Sec. 1708. National Bio-Weapons Defense Analysis Center.
- Sec. 1709. Collaboration with the Secretary of Homeland Security.
- Sec. 1710. Railroad safety to include railroad security.
- Sec. 1711. Hazmat safety to include hazmat security.
- Sec. 1712. Office of Science and Technology Policy.
- Sec. 1713. National Oceanographic Partnership Program.
- Sec. 1714. Clarification of definition of manufacturer.
- Sec. 1715. Clarification of definition of vaccine-related injury or death.
- Sec. 1716. Clarification of definition of vaccine.
- Sec. 1717. Effective date.

## 2. 국토안보부 조직도



\* Under Secretary for Intelligence & Analysis title created by Public Law 110-53, Aug. 3<sup>rd</sup>, 2007

책임연구보고서 2010-14

## 미국 국토안보법의 체계에 관한 연구

---

---

2010년 12월 30일 발행

발행인 : 김 영 식

발행처 : **치안정책연구소**

경기도 용인시 기흥구 연동1길 29

홈페이지 : [www.psi.go.kr](http://www.psi.go.kr)

---

---

**이 책의 무단 복제를 금합니다.**

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며  
치안정책연구소 공식견해가 아님을 밝혀둡니다.



**POLICE SCIENCE INSTITUTE**