



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

2017년 8월

박사학위논문

테러리즘 확산에 따른 한국군의 역할 강화방안에 관한 연구

김태성

2017년 8월  
박사학위논문

# 테러리즘 확산에 따른 한국군의 역할 강화방안에 관한 연구

조선대학교 대학원

군사학과

김태성

2017년 8월  
박사학위논문

테러리즘 확산에 따른  
한국군의 역할 강화방안에 관한 연구

조선대학교 대학원

군사학과

김태성

# 테러리즘 확산에 따른 한국군의 역할 강화방안에 관한 연구

A Study on the Fortification Plan for Role of ROK Armed  
Forces as Countermeasure to Spread of Terrorism

2017년 8월 25일

조선대학교 대학원

군사학과

김태성

# 테러리즘 확산에 따른 한국군의 역할 강화방안에 관한 연구

지도교수 김 재 철

이 논문을 군사학 박사학위 신청 논문으로 제출함

2017년 4월

조선대학교 대학원

군사학과

김태성

## 김태성의 박사학위논문을 인준함

위원장 조선대학교 교수

오수영 

위원 경남대학교 교수

신미식 

위원 조선대학교 교수

한관수 

위원 송원대학교 교수

부갑룡 

위원 조선대학교 교수

김재진 

2017년 6월

조선대학교 대학원

# 목 차

표목차 .....	iv
그림목차 .....	v
ABSTRACT .....	vi
<b>제1장 서 론</b> .....	1
제1절 연구의 목적 .....	1
제2절 연구범위와 방법 .....	4
1. 연구의 범위 .....	4
2. 연구의 방법 .....	5
<b>제2장 이론적 배경과 분석의 틀</b> .....	7
제1절 이론적 배경 .....	7
1. 테러리즘의 개념 .....	7
2. 테러리즘의 특징 .....	12
3. 테러리즘의 유형 .....	13
제2절 선행연구 검토 .....	18
제3절 연구의 분석틀 .....	21
1. 테러리즘에 대비한 테러정책의 환경분석 .....	21
2. 대테러리즘 법률·추진체계에 대한 논의 .....	22
3. 분석틀 .....	25

<b>제3장 한국의 대·내외적 테러위협 분석</b> .....	27
제1절 국제테러리즘 확산과 테러위협 .....	27
1. 이슬람테러리즘 확산과 테러위협 분석 .....	27
2. 이슬람테러리즘의 궁극적 목표와 테러위협 .....	40
제2절 북한의 대남전략과 테러위협 .....	48
1. 북한의 대남전략 분석 .....	48
2. 북한 테러리즘의 궁극적 목표와 테러위협 .....	66
제3절 한국의 안보상황과 발생 가능한 테러위협 .....	82
1. 한반도 안보상황과 테러위협 분석 .....	82
2. 한국사회에서 발생 가능한 테러위협 .....	87
<b>제4장 외국과 한국의 대테러체제 분석</b> .....	93
제1절 외국의 대테러정책과 군의 역할 .....	93
1. 대테러정책과 대테러부대 운용실태 .....	93
2. 대테러정책과 군의 역할 분석 .....	103
제2절 한국의 대테러체제 실태와 문제점 .....	104
1. 대테러정책 추진실태 .....	104
2. 대테러부대 운용실태 .....	116
3. 대테러 대비태세의 문제점 .....	118

<b>제5장 대테러리즘에 대비한 한국군의 역할</b>	
<b>강화방안</b> .....	121
제1절 뉴테러리즘 대응시 군 전력운용의 필요성	
및 제한사항 .....	121
1. 뉴테러리즘 대응시 군 전력운용의 필요성 .....	121
2. 뉴테러리즘 대응시 군 전력운용의 제한사항 .....	127
제2절 군의 테러대응체제 분석과 보완방향 .....	130
1. 방어적 대테러작전시 군의 역할 .....	132
2. 공세적 대테러작전시 군의 역할 .....	136
3. 군의 테러대응체제 완비를 위한 보완방향 .....	138
제3절 대테러작전간 군의 역할 강화방안 .....	139
1. 국가차원의 대테러 역량강화 방안 .....	140
2. 한국군의 대테러 역량강화 방안 .....	143
<b>제6장 결 론</b> .....	148
<b>참고문헌</b> .....	153

## 표 목 차

<표 1-1> 군의 테러리즘 대응 관련 법 검토-----	4
<표 2-1> 주요 국가들의 테러리즘 정의-----	9
<표 2-2> 전통적 테러리즘과 뉴테러리즘의 특징-----	12
<표 2-3> 뉴테러리즘 관련 국내 선행연구-----	19
<표 2-4> 테러관련 법률체계 검토-----	23
<표 2-5> 주요국가 테러리즘 추진체계-----	24
<표 3-1> 무슬림의 5행(行)-----	27
<표 3-2> 월 100만 원이하(2인 이상 가구)-----	41
<표 3-3> 대남테러리즘 사례의 특징-----	62
<표 3-4> 북한의 8대 비대칭 전력-----	68
<표 3-5> 세계 각 지역별 테러단체 분포현황-----	72
<표 3-6> 북한과 연계 가능한 지역별 국제테러단체 현황-----	74
<표 3-7> 한국 내 인터넷 침해 현황-----	81
<표 4-1> 일본의 연도별 대테러 법률 보완내용-----	102
<표 4-2> 대테러리즘 관련 법률 적용 절차-----	109
<표 4-3> ‘테러방지법’(제1조-제8조)-----	110
<표 4-4> ‘테러방지법’(제9조-제13조)-----	111
<표 4-5> ‘테러방지법’(제14조-제19조)-----	112
<표 5-1> 군 전력운용 관련 법 검토-----	128

## 그림 목 차

<그림 2-1> 분석틀-----	26
<그림 3-1> 북한의 대남공작 수행기구(개편)-----	53
<그림 3-2> 정찰총국 편성-----	55
<그림 3-3> 최근 10년간 테러리즘 발생 추세-----	84
<그림 3-4> 북한이탈주민 입국현황-----	89
<그림 4-1> 한국의 대테러조직(미국 9·11테러 이전)-----	106
<그림 4-2> 한국의 대테러조직(미국 9·11테러 이후)-----	107
<그림 4-3> 국무조정실 조직도-----	115
<그림 5-1> 국가안보실 조직도-----	142

## ABSTRACT

### **A Study on the Fortification Plan for Role of ROK Armed Forces as Countermeasure to Spread of Terrorism**

Tae-sung Kim

Supervised by Professor Jae-chul Kim

Graduate School of Chosun

University Military Science

The 9/11 terrorist attack that occurred in the United States, the series of simultaneous terrorist attacks that took place in France in November of 2015, and the various incidents of terrorism that have continuously happened up to the present can be said to be of New Terrorism, a redefinition of the original concept. New Terrorism involves indiscriminate attacks against many unspecified victims, and various efforts are currently being made to take fundamental measures against it in major countries of the world.

The Republic of Korea emerged in the 21st century as a central nation in the international community and its national status has been steadily rising due to its participation in various fields of politics, economy, society, culture, and military in a manner that befits a pattern of globalization.

Consequently, The Republic of Korea is now well known not only to advanced countries and developing countries but also to Arabic countries and terrorist organizations such as Islamic Extremism(Islamic State), which was responsible for the recent major acts of terrorism. The Republic of Korea is therefore receiving attention from those organizations as a potential target for terrorism.

This paper analyzes the legal and institutional problems in relation to causes of terrorism within the period ranging from the Cold War era to the present. In terms of range of locations for analysis, terrorist incidents in major countries

such as the United States, Britain, France and other countries were compared and evaluated to analyze the new threat of international terrorism, North Korea's terrorism, and other relevant terrorism. The basic research method was application of literary analysis, and in the paper I sought to suggest an institutional plan of improvement by analyzing the processes undertaken in the incidents of terrorism. Relevant laws and institutional problems were analyzed by comparing interviews, data from conversations with relevant experts, and anti-terrorism provisions.

This paper analyzes theories regarding causes of the spread of New Terrorism, factors pertinent to the domestic and foreign security situation (circumstantial) for the Korean peninsula, and the legal aspects of Republic of Korea's counterterrorism system and the actual implementation of the system operated. Institutional problems deemed as currently existing in The Republic of Korea's anti-terrorism laws and anti-terrorism measures were concluded as such from a comparison analysis between Republic of Korea's system and anti-terrorism systems of the world's main countries. The following paper centers on suggesting fortification of the role of Republic of Korea's military as the main point of improvement for these problems.

First, the domestic and foreign environmental causative factors in Republic of Korea's security situation and the possible threat of terrorism it faces were analyzed in the following manner. In terms of domestic factors, the economic, social, and cultural clashes arising from the country's transformation into a multicultural country with a rapid increase of foreign workers and domestic tourists, the increase of North Korean refugees, and the threats of terrorism from North Korea could be considered factors in New Terrorism.

The next set of main external causative factors is Korean companies' business activities in the Middle East where terrorism occurs frequently, activeness of religious and volunteering organizations, overseas dispatch as an ally of the United States, and the increase of overseas travelers. The could develop into issues in the areas of military, society and religion. As the environmental factors of terrorism are undergoing a huge change in reality, it is necessary to develop a

countermeasure for them.

Second, an analysis was implemented regarding the threat of Islamic terrorism. An organization like IS is a supranational and asymmetrical terrorist organization. Its members believe that since Republic of Korea, an ally of the United States, has sent troops to the Kurdish region to combat the Iraqi armed forces in the past that it may send troops again if necessary in the future. Therefore, Republic of Korea is included as one of the organization's target countries. However, in actuality, Republic of Korea places its priority on responding to provocations from Democratic People's Republic of Korea (hereinafter North Korea) rather than prepare for the potential threat from IS. Therefore, this paper studied the necessity to fortify countermeasures prepared against Islamic terrorism not only in the short term but also in the medium and long term.

Third, the paper analyzed North Korea's strategies regarding Republic of Korea and its threats of terrorism. Since the 1953 Armistice, North Korean terrorism has continued up to the present while actively undergoing changes according to the circumstances. As some experts have recently warned of threats of terrorism from the North Korean regime, which is linked to international terrorism such as IS, this paper suggests the necessity for ROK military to fortify active countermeasures against terrorism.

Fourth, subsequent to comparing and analyzing the counter-terrorism policies of the world's major countries, the paper delves into emphasizing, while referencing these countries' policies and systems, that Republic of Korea must promptly fortify practical preventative measures that are customized to the country's own situation. Additionally, I offered the suggestion through this paper that it is necessary to simultaneously develop abilities to executes immediate countermeasures against terrorism and also implement appropriate follow-up measures. I also suggested the backup requirements needed in institutional development of the counterterrorism policy.

Fifth, in major countries including United States, the government assumes leadership in operating the anti-terrorism system and anti-terrorism center, thereby unifying the command system including the armed forces. In comparison,

in Republic of Korea the Anti-terrorism Act legislated and enacted in the first half of 2016 designated that the operation shall be assumed by the Office for Government Policy Coordination under the Prime Minister's Office. However, because it is separate from the national crisis management system, we can foresee problems the event of large-scale terrorism in that there may be lack of singular consistency in the counter-terrorism strategy. Therefore, a proposal that was customized to the actual situation in the Republic of Korea was made, which is to set up the operation in the National Security Office of the Blue House that coordinates and controls politics, diplomacy, unification, and security.

Sixth, Republic of Korea's Anti-terrorism Act came into effect in June 2016 only as a means toward the direction of fortifying its physical control. However, experts have expressed concern and posited that it should be improved due to worries about the possibility of infringement of human rights from strengthening intelligence agencies, the problem of military force management restriction in the event of terrorism, and equity with other laws.

Therefore, in the paper I sought to suggest a reasonable and effective improvement plan through a close review of the main controversial matters related to the Anti-terrorism Act and then posited the necessity to improve the Anti-terrorism Act and Enforcement Decree as well as to fortify institutional progressive measures in order to prevent and minimize damages through an active involvement of the military from the early stage in the event of a terrorist attack.

In conclusion, it was specifically suggested through this paper that in consideration of the domestic and foreign environmental factors, i.e. security situation of the Korean peninsula, that the Anti-terrorism Act and Enforcement Decree should be corrected and improved so that the military would actively participate from the early stage onwards in the event of an attack of New Terrorism. Through such changes, the government, the citizens, and related organizations and military should be able to provide a well-established responsive system, which is deemed the best option of all, and it should actively respond from the early stage in the event of terrorism so that the event can be

suppressed early on. It was also evaluated that now is the time to equip and establish a societal foundation system for prompt follow-up measures after the event and thus the necessity for such preparation was posited. The paper discussed these matters with the focus on institutional improvement and complementary measures as well as fortification of the role of ROK armed forces.

**Key words** : New Terrorism, Islamic Extremism, Islamic State, Terrorism against Republic of Korea, Anti-terrorism Act and Enforcement Decree, Anti-Terrorism Center, National Security Office

## 제1장 서론

### 제1절 연구의 목적

오늘날의 국제사회는 9·11테러 이후 지금까지 예측 불가능한 무차별적 테러사건이 지속되고 있어 공포에 사로잡혀있다. 특히 최근 이슬람 극단주의 테러집단인 IS(Islamic State)의 테러행위는 인류 모두를 파멸로 이끄는 공동의 적으로 간주되고 있다. 즉 현 국제관계는 전통적 안보연구의 틀로는 설명할 수 없는 또 다른 형태의 정치적 현상들로서 제4세대 전쟁, 비대칭 전쟁과 같은 새로운 전쟁유형과 안보개념의 변화로 나타나고 있는 것이다. 이러한 변화 속에서 테러리즘이 새로운 안보위협으로 부각된 것은 공격의 대상이 불특정 다수의 민간인이라는 점과 그 피해와 사회에 미치는 영향이 크기 때문이다. 또한 오늘날의 뉴테러리즘은 일부 지역 국가의 문제일 뿐만 아니라 국제사회 전체의 문제로 대두되었다. 즉 테러리즘은 국가 간 경계선이 없이 초국가적 형태로 확대되는 양상을 보이고 있어 개별국가의 노력만으로 해결할 수 없는 문제가 된 것이다. 따라서 테러리즘에 대한 대응은 한 국가만의 문제가 아닌 이미 국제사회에 주어진 과제로 자리 잡혀 있을 뿐만 아니라 불특정 다수를 상대로 세계 어느 지역에서든지 테러리즘이 발생할 수 있다는 사실을 보편적으로 인식하게 되었다. 이와 같은 현상으로 인해 미국 등 주요 국가를 중심으로 테러리즘에 대한 근본적인 대책을 강구하게 되었다. 이와 같은 뉴테러리즘의 확산으로 인하여 UN(국제연합)은 각국에 포괄적인 안보개념의 테러리즘 대책을 강구할 것을 촉구한바 주요 국가를 중심으로 이에 대한 대책에 치중하고 있으며, 한국도 파리 테러(2015년) 이후부터 이러한 무차별적인 새로운 테러위협 상황에 대한 두려움을 실감하게 되면서 사회적인 관심이 형성되었다. 2016년에는 IS(이슬람극단주의)가 한국을 테러 대상국으로 지목했다는 뉴스(연합뉴스 TV, 2016.06.20.)가 보도되었고 각국에서 후속 테러가 이어지면서 한국사회에도 대테러리즘을 위해 정부를 비롯한 관계기관의 적극적 역할이 요구되는 분위기와 관심이 고조되었다. 그러나 한국은 지리적 환경과 북한과의 대치관계로 인하여 대내·외적으로 다른 국가와는 다른 불안정한 상황이 예상되고 있다.

한국사회에 대한 뉴테러리즘의 위협은 직접적이고 상존해왔던 북한에 의한 위협과 IS 등의 국제테러리즘세력에 의한 테러리즘위협으로 구분할 수 있다. 외부세력에 의한 테러리즘 위협의 경우 한국은 외교정책상 미국에 동조하며 이라크와 아프간

등에 파병을 보냄으로 인해서 알 카에다 조직과 탈레반, 그리고 최근에는 IS에 의한 해외의 한국국민 및 교포들에 대한 피해가 항상 우려되고 있다.

북한에 의한 테러리즘위협외의 경우 김정은 정권의 등장으로 인해 한반도 정세는 더욱 불안한 상태에 있으며, 특히 한국은 북한의 테러리즘과 국제테러리즘이 합작하는 새로운 형태의 테러리즘에 대한 측면도 고려해야 한다. 따라서 이러한 국제적인 뉴테러리즘 위협과 북한의 대남테러리즘에 대해 국가차원의 체계적인 대비책을 그 어느 때보다도 치밀하게 강구해야 할 것이다.

북한은 80년대 이전까지는 대남적화통일전략의 일환으로 테러를 도발수단으로 적극 활용해 왔으며,<sup>1)</sup> 1987년 11월 29일 북한 공작원에 의한 대한항공기 폭파사건을 계기로 북한은 1988년에 테러지원국가로 지정되기도 하였다.<sup>2)</sup> 이와 같은 북한의 수많은 테러리즘과 군사적 도발에도 불구하고 과거 한국 정부와 군은 제때 응징을 하지 못한 경향이 있었다. 또한 90년도 이후부터 북한도 대남테러행위 및 테러지원 행위를 스스로 자제하는 듯하였다. 북한의 이와 같은 변화는 군비경쟁에서 패배할 수밖에 없음을 인식하고 비대칭전력 개발에 역량을 집중하면서 수시로 핵 실험 및 장거리미사일 발사와 서해교전 및 천안함 피폭, 연평도 포격 등의 군사적 도발을 통해 한반도 긴장을 조성하려는 의도였다. 그러나 2010년 11월 23일 연평도 포격도발 이후, 한국 국방부는 북한의 군사적 도발에 대해서는 강력하게 응징을 한다는 의지를 천명하였고, 군부대도 즉각응징태세를 강화하였다. 이후 연평도 포격과 같은 군사력에 의한 직접적 도발은 없었으나 2015년 8월에 있었던 북한군의 DMZ지뢰도발은 즉각 응징을 모면하기 위해 선택한 일종의 테러행위로 볼 수 있으며, 앞으로도 예기치 못한 유형의 테러를 자행할 것으로 전문가들은 경고하고 있다. 이와 같은 북한 도발의 본질적 요인은 시대상황 및 여건과 무관하게 변함없이 존재하는 이른바 객관성이 결여된 ‘백두혈통’을 유지할 수 있는 정권안보와 직결되어 있다고 할 수 있다.

남북교류협력이 추진되고 있었던 기간에도 두 차례에 걸친 연평해전 등 북한의 군사적 도발이 계속된 이유는 북한의 정치사회에 변함없이 존재하고 있는 공통분모

1) 북한의 대표적인 테러사건은 대한항공기 DC-3 피납(58. 2.16), 청와대 기습(68. 1.21), 푸에블로호 납치(68. 1.23), 울진·삼척 무장공비 침투(68. 11.13), 대한항공기 피납(69. 12.11), 국립묘지 폭파기도(70. 6.22), 대통령 저격기도 및 영부인 사망(74. 8.15), 랭군 국립묘지 폭파(83. 10.9), 대한항공기 폭파(87. 11.29) 등이다. 육군사관학교, 『북한학』, 2차 개정판(서울: 황금알, 2006), p.404.  
 2) 2008년 10월에 미국 부시행정부는 정권 말기에 북한과 핵 협상을 추진하기 위한 과정에서 북한을 테러지원국가에서 해제시켜 주었다.

가 본질적 요인으로 작용하고 있기 때문이다.<sup>3)</sup> 따라서 김정일 사망 후 김정은 체제로 이어지는 정권교체 과정에서 연속되는 핵 및 미사일 시험과 사이버테러, 2017년 2월 말레이시아 쿠알라룸푸르 공항에서의 김정남에 대한 신경작용제로 의심되는 독극물에 의한 피살에 이르기까지 북한의 도발 및 테러 위협행위는 그들의 필요에 따라 상상이상의 심각한 수준으로 진화될 수 있음을 짐작하게 한다. 즉 북한의 김정은 정권은 국내·외 어느 지역에서든지 불특정 다수를 상대로 한 대규모의 테러를 감행할 수 있다는 가능성을 배제할 수 없다는 것이다. 결과적으로 한국 사회는 아직도 북한에 의한 테러리즘 발생 가능성은 높으며, 테러리즘의 목적은 국가중요시설 등을 파괴함으로써 사회의 극심한 혼란을 조성하여 정부에 대한 불신감을 조장하기 위한 것이다. 이와 같은 테러리즘의 주체를 북한 김정은 정권의 소행으로 의심할 수는 있지만 실시간에 증거를 확보하기 어렵고, 테러리즘을 자행한 주체를 식별하는데 어려움이 많다는 점에서 대남테러행위를 좋은 수단<sup>4)</sup>으로 간주할 가능성이 높을 것이라는 것이 전문가들의 중론이다. 따라서 앞으로도 북한의 도발은 계속될 것이며, 주요 도발유형은 테러리즘이 될 것으로 보인다. 그 이유는 테러리즘은 배후가 즉각 들어나지 않기 때문에 즉각 응징을 모면할 수 있다는 점이며 적은 비용으로 커다란 정치적 타격 및 사회적 혼란 효과를 기대할 수 있다는 점이다.

과학적 접근을 통하여 한국 사회에서 발생 가능한 테러리즘 시나리오를 총괄<sup>5)</sup>하여 위협의 대상을 예상해보면 북한에 의한 테러리즘 가능성이 가장 크다고 할 수 있다. 따라서 군의 역할을 강화해야 할 것으로 보인다. 이러한 현실적인 문제들을 고려해볼 때 2016년 6월 4일 ‘테러방지법’이 시행된 이후 한국의 대테러정책과 제도적인 시스템은 어느 정도 형식만 갖추었을 뿐 그 수준은 아직도 초기단계에 불과하며 경찰위주의 대테러작전으로 되어 있다. 만일 북한이 테러공격을 감행했을 경우 가장 중요한 역할을 수행해야 하는 조직은 군이다. 그럼에도 불구하고 새로 발효된 ‘테러방지법’은 아래의 <표 1-1>에서 보는 바와 같이 대테러작전 간 군이 수행할 역할을 ‘통합방위법’에 의해 수행하도록 제한하는 등 적지 않은 문제점을 내포하고 있다.

3) 김재철, “김정은 정권의 도발요인 분석과 제도발 억제전략: 핵·미사일 도발과 국지 무력도발을 중심으로,” 『한국동북아논총』 제21집, 제2호(한국동북아학회, 2016), pp.116-117.  
 4) 부형욱·이현지·설인효, “한국사회에서 발생 가능한 테러시나리오와 군의 대테러 능력발전 방향,” 『국방연구』 제59권 제4호(서울: 한국국방연구원, 2016), p.32.  
 5) 부형욱·이현지·설인효(2016), 위의 논문, p.28.

〈표 1-1〉 군의 테러리즘 대응 관련 법 검토

구 분	통합방위법	국가대테러활동지침	테러방지법
목 적	적의 침투·도발이나 위협에 대응하기 위해 통합방위 대책을 수립·시행하기 위한 사항 규정	국가의 대테러 업무수행을 위한 필요한 사항을 규정	테러리즘 예방 및 대테러 활동에 필요한 사항과 테러행위에 의한 피해 보전 규정
위협 의 주체	적으로 한정	불특정 위협	
군의 대응	주도적 임무수행	정부기관 지원	미규정

※출처: 합동참모부, 『합참지』 제67호(2016.4), 재구성.

또한 군이 그 역할을 강화하기에는 테러방지법과 시행령 등의 법적인 미비와 정치적 지원과 정부의 의지 부족 등으로 어려움을 겪고 있는 게 현실이다. 따라서 북한에 의한 한반도상의 복합위기 조성, 테러리즘을 포함한 예측 불가능 수준의 하이브리드전 감행 가능성이 접착되고 있는 현재의 안보상황을 고려할 때, 국방 분야에서의 적극적인 대테러리즘 대책과 능력발전을 위한 노력과 군의 역할 강화를 통한 그 능력을 활용하는 방안을 구체적으로 보완할 필요성은 충분하다고 하겠다. 따라서 이 연구에서는 예상되는 대규모의 북한 테러리즘 또는 그들과 연계된 이슬람 테러리즘 발생을 억제하고 대비를 함에 있어서 군이 현행 임무를 수행하는데 장애가 되는 제반 문제점을 도출하였다. 그리고 이를 바탕으로 군의 적극적인 역할이 보장될 수 있도록 ‘테러방지법’과 시행령·시행규칙 등 관계법에 대한 보완사항과 군의 대테러대책을 구체화시켜 효율적인 대테러 대비태세를 갖추기 위해 필요한 방안을 제시하는데 그 목적을 두고 연구하였다.

## 제2절 연구범위와 방법

### 1. 연구의 범위

지금까지 테러리즘 관련 논문은 많이 나왔으나 국제테러리즘 확산에 따른 북한의 테러리즘 위협과 두 테러리즘의 연계 가능성면에서 한국의 대테러대책의 문제점과 이를 해결하기 위한 대안으로서 구체적인 군의 제반 역할 강화방안을

모색한 논문은 거의 제시되지 않았다. 또한 테러리즘의 개념이 일반적으로 명확하게 정의되지 않았고 그 유형도 국제사회와 해당 국가의 안보상황과 밀접한 상관관계를 갖고 진화되어 왔으며, 지역별로 그 규모와 발생건수도 예상할 수 없을 만큼 변화가 심하여 사회의 관심 정도에 따라 접근하기 어려운 측면이 있으리라 판단된다. 그럼에도 불구하고 일반적인 뉴테러리즘에 대한 대응전략 측면에서는 많은 논문들이 나왔으나 한국의 지리적, 정치적 상황을 고려한 북한과 연계된 도발 및 테러 가능성 측면에서는 자료가 그리 많지 않은 것이 현실이다. 또한 2016년에 발효된 테러방지법도 정치적인 측면에서 갈등을 회피하기 위해 경찰위주의 대테러 대책에 중점을 두고 군의 개입을 최소화한 경향이 있어 북한의 대규모 테러리즘에 대한 억제 및 대비를 함에 있어서는 매우 미흡한 상태다. 그렇지만 향후 북한은 즉각 응징을 모면하기 위해 도발의 실체가 즉각 드러나지 않는 테러리즘을 도발수단으로 활용할 것으로 판단되며, 만일 북한이 대규모의 복합적인 테러리즘을 감행해올 경우 가장 중요한 역할을 수행해야 하는 조직은 군이기 때문에 본 논제를 연구하고자 하였다.

오늘날 국제적으로 성행하고 있는 뉴테러리즘은 포괄적 안보영역에 있어서 하나의 중요한 축으로 등장하고 있다. 이러한 국제 테러리즘의 확산에 따라 한국사회도 한반도의 안보상황과 북한의 테러공격 가능성 등에 국민적 관심이 점차 증가되고 있다. 따라서 연구범위는 한국사회에서 발생 가능한 이슬람 테러리즘의 위협과 북한의 대남전략에 의해 예상되는 테러리즘의 위협, 그리고 이 둘이 연계된 테러위협을 분석하여 국가와 군차원에서의 대응방안을 도출하고자 하였다. 특히 미국 등 주요국가의 대테러작전 시 군의 적극적 개입 및 활용과 역할 강화 사례를 통하여 한국의 테러방지법과 시행령 및 시행규칙 등 관계법 상의 제한 및 장애 요소와 군의 대비태세에 대한 문제점들을 도출해, 이와 같은 테러리즘의 확산에 따른 한국군의 역할 강화방안을 모색하는데 중점을 두고 그 범위를 설정하였다.

## 2. 연구의 방법

본 연구는 국제테러리즘의 확산에 따른 테러리즘의 이해와 한반도의 안보상황과 발생 가능한 테러위협에 대비한 한국군의 역할 강화방안을 다음과 같이 제시하는데 있다.

첫 번째, 국제테러리즘의 확산에 따른 이슬람테러리즘과 북한의 대남전략에 의

한 테러리즘에 대한 개념 정립 및 한반도의 안보상황에서의 두 테러리즘의 테러 가능성과 연계가능성을 문헌연구를 통해 분석하였다.

두 번째, 한국사회에서 발생 가능한 테러리즘의 위협 및 현 대응체제의 문제점을 분석하고자 하였다. 따라서 세계 주요 국가들인 미국, 영국, 프랑스, 일본 등이 시행하고 있는 뉴테러리즘에 대한 대응체제를 비교론적 접근법을 활용해 분석하였으며, 테러방지법과 대테러 관련 제도 및 테러리즘을 관리하는 기관을 대상으로 하여 연구를 진행하였다.

세 번째, 상기요소의 연구 결과를 토대로 테러리즘 확산에 따른 한반도의 안보환경을 고려하여 대규모 테러발생시 한국군의 역할을 강화하는 방안을 연구하였다. 구체적으로는 군이 테러 발생 초기부터 적극적으로 대테러리즘 작전을 수행할 수 있도록 테러방지법과 시행령·시행규칙, 대테러업무를 주관하는 정부기능면에서의 대테러체제와 대테러센터 운영, 대테러관련 군의 능력 보강 등 제반분야에 대한 발전방안을 제시하였다. 이와 같은 연구목적을 달성하기 위해 국내외의 단행본, 선행연구, 관련 법안, 국내·외 최신 통계 자료 및 테러리즘 사례를 분석한 결과 등의 문헌적 고찰을 하였다. 그리고 대테러 관련 현장으로 대테러센터, 국가정보원, 합동참모본부, 특수작전사령부, 수도방위사령부 등을 방문하여 관련자 면담과 자료 수집을 통하여 군 관련기관의 대테러대책의 문제점을 식별하고 대응방안을 찾는 데 주력하였다. 또한 본 연구문은 객관적인 신뢰성을 높이기 위하여 모든 자료는 공개된 것만을 중심으로 활용하였다.

## 제2장 이론적 배경과 분석의 틀

### 제1절 이론적 배경

#### 1. 테러리즘의 개념

탈냉전이후 테러리즘은 새로운 형태와 성격으로 국제사회에 확산되어 왔으며 이를 뉴테러리즘으로 구분하고 있다. 이와 같은 뉴테러리즘에 대한 개념 정립은 뉴테러리즘의 특성이나 발생 환경 그리고 사회에 미치는 영향력 등을 통해 객관적인 시각으로 분석함으로써 그 정의를 도출할 수 있다.

따라서 탈냉전이라는 국제정세의 변화와 함께 새로운 형태의 테러리즘으로 발전된 뉴테러리즘을 이해하기 위해서 먼저 ‘Terror’와 ‘Terrorism’의 기원 및 정의에 대해서 근원적으로 검토해보았다.

테러와 테러리즘에 대한 국제 및 국내사회에서의 보편적 인식은 대중매체를 통해 2001년 발생한 미국의 9·11테러리즘 이후 등장하게 되었다.

테러와 테러리즘은 의미와 어원에서는 차이가 있지만 최근에는 대체적으로 테러리즘의 약어로 간단히 ‘테러’라고 쓰기도 한다.<sup>6)</sup> 이 두 단어를 혼용할 때 발생할 수 있는 문제점이 있기는 하나 그동안 테러와 테러리즘이 학술적 정의를 제외하고는 동일한 의미와 뜻으로 받아들여도 무방할 것으로 본다.

본 연구에서도 테러와 테러리즘을 특별히 구분하지는 않았으며, 이 두 단어의 관계를 학문적으로 비교하기 위해 간단하게나마 정립하였다.

‘테러’는 라틴어인 ‘Terrere’에서 기원하였으며 테러리즘의 개념과 구분할 필요가 있으며, 사전적 의미는 ‘극도의 공포’상태를 말하며, 테러란 경험을 통해 느끼게 되는 극도로 불안한 심리적 상태이다.<sup>7)</sup>

현대의 테러리즘과 같은 의미로 사용되는 테러란 “폭력행위 및 수단을 써서 상대방을 위협하여 공포심을 갖게 하는 것”이라는 사전적 정의는 본래의 전통적 의미인 폭력행위를 통한 심리적인 공포만을 뜻하는 것이 아니라 사람들의 안전을 위협하여 일상적인 생활을 불가하도록 공포심을 조장하는 제반 원인행위를 포함한다. 따라서 자연재해와 같이 사람에게 직접적으로 피해와 영향을 주는 원인에서부터 본

6) 김종열, “테러리즘 발생위험과 대응체계에 관한 한국 경찰관의 인식 및 함의,” (경기대학교 일반대학원 경호안전학과 박사학위 논문, 2013), p.20.

7) 윤태영, 『테러리즘과 대테러리즘』 (창원: 경남대학교출판부, 2014), pp.17-18.

인에게 물리적인 피해를 가하지 않더라도 타인의 사고를 목격하는 등으로 인한 간접적인 심리적 압박이나 공포를 느끼게 하는 것도 일종의 ‘테러’라고 정의할 수 있다.<sup>8)</sup> 반면 ‘테러리즘’을 호프만은 “정치적 변화를 추구하기 위해 폭력 또는 폭력의 위협을 통해 공포의 의도적 촉발 또는 이용”이라고 정의 하였다.<sup>9)</sup>

또한 최진태는 테러리즘을 “테러와는 또 다른 형태의 폭력적 행위를 의미하는 것으로 항공기 납치, 공공시설 폭파, 요인 암살 등을 통해 사람들에게 공포심을 조장하는 행위를 의미하는 것이다.”<sup>10)</sup>라고 정의하고 있다.

결과적으로 ‘테러’는 자연적 현상으로 볼 수 있는 반면에 ‘테러리즘’은 폭력을 조직적이고 의도적으로 사용할 뿐만 아니라 강압적인 방법으로 피해자와 일반대중들의 공포를 조성하기 위한 총체적행위로서 협박과 강제 등 위협행위를 통해 조직적으로 폭력을 자행하는 것<sup>11)</sup>이라고 정의 하였다. 따라서 ‘테러’는 심리적인 개인감정의 분야이고 ‘테러리즘’은 정치적 목적으로 테러를 활용하고 있다고 분석할 수 있다.

미국 국무부는 테러리즘이란 “준 국가 그룹들 또는 비밀요원들이 비전투 목표들에 대해 정치적 동기를 가지고 사전에 치밀하게 준비한 폭력”이라고 하였다.<sup>12)</sup> 이와 같은 미국 국무부의 테러리즘 정의에 의하면 민간인 또는 비전투원을 대상으로 공격하는 비밀첩보원이나 준 국가 집단을 투입해서 정치적인 목적하에 계획적으로 행하는 폭력이라고 할 수 있다. 그러나 이는 국제사회의 변화에 따라 진화해온 테러리즘의 역사적 단면만을 정의한 것이라고 할 수 있다. 오늘날의 뉴테러리즘은 종교적·이념적 목적을 가지고 있기도 하며, 주된 공격대상은 비전투원이나 상황에 따라 전투원을 대상으로 한 범행이 발생하기도 한다. 또한 ‘준 국가집단’의 개념이 명확하게 정립되어 있지 않아서 사건 자체보다 테러조직을 분석하는 시각에 따라 테러리즘의 진위 여부가 판명 되는 것이다.<sup>13)</sup> 이와 같은 테러리즘에 대한 다양한 정의에 대하여 이해를 돕기 위해 <표 2-1>은 테러리즘에 관한 세계 주요국가의 법률적 정의를 정리한 것이다.

8) 권정훈, 『테러리즘과 테러대응시스템의 재조명』 (과주: 한국학술정보, 2012), p.19.

9) Bruce Hoffman, *Inside Terrorism* (New York: Columbia University Press, 2006), p.40.

10) 최진태, 『테러, 테러리스트&테러리즘』 (서울: 대영문화사, 1997), p.19.

11) 최진태(1997), 위의 책, pp.19-20.

12) U.S. Department of State, "Country Reports on Terrorism 2011," July 2012, p.269.

13) 이삼기, “포괄적 안보시대의 뉴테러리즘에 대비한 한국의 대응전략,” (용인대학교 대학원, 박사학위논문, 2013), p.20.

<표 2-1> 주요 국가들의 테러리즘 정의<sup>14)</sup>

국 가	테러리즘의 정의
미국 애국법 (2001)	미합중국 영토 내·외에서 일반시민에 대한 협박·강요를 통해 정부정책에 영향을 줄 수 있거나 대량파괴·암살·납치 등의 행위로 정부조치에 영향을 줄 수 있는 미연방과 각주의 형법상 범죄행위
영국 테러방지법 (2000)	정치·종교·이념적 목적 달성을 위하여 총기류와 폭발물을 이용하여 신체에 대한 폭력행위, 재산상 피해를 주는 행위, 타인의 생명·건강·안전을 위해하는 행위, 전자장치의 차단 및 방해 등을 하는 행위
독일 경찰학사전	국가와 사회일반에 공포를 확산시킴으로써 체제전복이나 기타 중대한 정치적 목적을 달성하기 위해 집단에 의한 심각한 폭력행위 사용 및 그 위협
일본 테러자금지법 (2006)	공중·국가·지방자치단체와 외국정부 등을 협박할 목적으로 사람을 살해하거나 신체에 대한 흉기위해행위, 항공기·선박을 진북·침몰행위, 폭발물을 폭발·방화행위, 공용·공중의 시설물 위해 및 파괴행위
이스라엘법무부 (2010)	정치·이념·종교적 목적을 가지고 일반대중과 정부·공공기관을 대상으로 위협을 가하는 행위의 총칭
중국신화사전 (1987)	‘테러’는 위협을 받음으로써 생기는 두려워하는 심리상태로서 ‘테러활동’을 통해 사람들로 하여금 극도의 두려움을 느끼게 하여 심리적 공황상태를 불러일으키는 행위
한국 테러방지법 (2016)	국가, 지방자치단체 또는 외국정부의 권한행사를 방해하거나 의무 없는 일을 하게할 목적 또는 공중을 협박할 목적으로 하는 사람, 항공기, 선박, 생화학, 폭발성, 소이성 무기나 장치, 핵물질에 대한 위해 행위를 말한다.

※출처: 이삼기(2013), “포괄적 안보시대의 뉴테러리즘에 대비한 한국의 대응전략,”  
 ; 장희동(2013), “한국 대테러정책의 제도적 발전방안 연구,” 재구성.

테러리즘의 정의를 한국의 국가정보원은 “정치적 이념적 폭력” 이라고 말하고 있으며, 이것은 테러리즘에 대해 포괄적 개념을 정립하고자하는 의도라고 볼 수 있다. 그러나 실제로는 테러리즘에 대한 성격만을 명시한 것이며 폭력의 주체와 동기, 공격형태, 그리고 폭력대상 및 공격의 목표 등을 포함하고 있지 않아 혼란하게 할 수 있다.<sup>15)</sup> 일본경찰청 조직령(제7조 2항, 2013)은 테러리즘을 공포와 극심한 불안심리

14) 이삼기(2013), 위의 논문, p.20.

를 확산시킴으로써 의도한 목적을 달성하기 위한 테러조직의 주장에 근거한 폭력적 파괴행위라고 정의하고 있다. 이들은 테러리즘을 심리적인 측면에서 ‘공포 또는 불안’과 같은 현상으로 접근을 유도하였으며 ‘공포의 목적’과 ‘파괴활동’에 포괄적인 의미를 강조함으로써 개념 발전에 여지를 두고 있다. 이와 같이 국제적으로 테러리즘에 대한 정립된 개념 및 정의는 없으며 국제사회의 주요 국가들이 정립한 테러방지법 또는 국제협약 등을 분석해보면 대체로 세 가지 정도의 공통적인 요소를 포함하고 있음을 알 수 있다. 첫째, 범죄조직과 구별되는 개념으로서 정치적 목적 등의 동기를 들 수 있다. 둘째, 시위 등과 같은 우발적인 폭력이 아닌 사전에 계획된 지속적인 행위 면이다. 셋째, 총격·폭파·납치 등에 의한 공포를 유발하는 폭력을 사용함으로써 위협을 느끼게 한다는 것이다.

역사적인 테러리즘의 사례로는 1972년 뮌헨올림픽 시 검은구월단(BSO) 소속의 테러리스트들이 올림픽 선수촌에 잠입해 서독정부와 대치하면서 인질극을 벌여 국제적인 관심이 커졌던 테러리즘을 들 수 있다. 그 당시의 검은구월단 테러리스트들은 독일감옥에 투옥되어 있었던 일본 적군파(RAF)와 이스라엘 정부가 구금하고 있던 일본 적군파 소속의 테러 범죄자 및 200여 명의 아랍인 수용자들을 석방할 것을 요구했다. 그러나 이스라엘은 불(不)양보정책을 철저히 준수하였으며 이로 인해 협상은 결렬되었고 테러리스트들이 탈출을 시도하는 과정에서 인질 전원을 살상하는 결과가 벌어졌다. 이 사건으로 국제사회는 테러리즘을 국가안보의 새로운 위협으로 인식하게 되었다. 반면에 테러리스트들은 자신들이 원하는 테러리즘 목적을 신속하게 달성하기 위해서는 국제사회의 관심을 증가할수록 효율적일 수 있다는 자신감을 갖게 하였다. 따라서 이와 같은 자신감으로 인해 테러리즘은 더욱 빈번하게 발생되었을 뿐만 아니라 테러공격양상도 더욱 과감하고 잔인해지게 되었다. 따라서 테러리즘은 1970년대부터 점차적으로 집중하여 1980년대에는 테러리즘이 정치적 목적을 해결할 수 있는 대표적 방책으로 간주되어 점차 그 규모도 대형화되어 갔다.

한국 내에서 발생한 주요 테러리즘의 사례로는 1980년대의 아웅산국립묘지 폭파 및 KAL기 폭파 테러리즘을 들 수 있다. 그리고 소련의 붕괴는 탈냉전과 함께 양극체제의 변화를 가져오게 하였고 탈냉전기인 1990년대부터는 테러리즘의 형태가 냉전기와는 다른 뉴테러리즘으로 변환되는 계기가 마련되었으며 테러의 발생 건수도 점차 줄어들었다. 그렇지만 1991년 미국이 걸프전을 수행한 이후 중동지역 국가

15) 이삼기(2013), 위의 논문, p.20.

의 정치에 관여하면서 이슬람 테러조직들을 중심으로 1998년부터 다시 상승하기 시작하여 그 규모도 대형화되었고 테러의 목표도 불특정다수를 대상으로 공격하는 테러리즘 개념의 진화를 가져왔다.

미국에서 발생한 2001년 9·11테러 이후 미국을 중심으로 한 국제사회의 대테러 전문가들은 더 이상 현대의 진화된 형태의 뉴테러리즘과 전통 테러행위를 동일 시할 수 없게 되었다. 또한 그동안 초강대국으로서 국가안보에 문제점이 없다고 평가 받고 있던 미국에서 대규모의 무차별적인 9·11테러가 발생함으로써 급진적으로 진화된 테러리즘의 현실적인 안보위협을 간과할 수 없게 되었다. 이와 같은 테러리즘은 미국의 랜드연구소 브루스 호프만(Bruce Hoffman)이 9·11테러 이전(1999년)에 주장한 개념인 ‘뉴테러리즘’이 주목받기 시작했으며, 결과적으로 많은 학자들이 현대 테러리즘의 특성을 보완하게 됨으로써 뉴테러리즘의 개념발전이 이루어지게 되었다.<sup>16)</sup> 따라서 뉴테러리즘은 전통적 테러리즘과의 뚜렷한 차별화를 바탕으로 그 개념이 새롭게 정립되었다. 과거의 전통적인 테러행위는 대체적으로 정치적 목적을 위해서 물리적 공격을 감행하는 것으로 정의하고 있었지만 탈냉전 이후 글로벌화가 본격적으로 이루어지면서 테러리즘의 규모와 수단 및 폭력적 파괴행위가 무차별적이고 대규모화되면서 그 개념도 변하게 되었다.<sup>17)</sup> 뉴테러리즘과 전통적 테러리즘이 구분되는 핵심내용은 테러리즘 공격을 통해서 이루고자하는 위협의 성격, 즉 목표에 있다. 전통적인 테러리즘은 정치목적 대상의 특정 개인이나 다수를 위협함으로써 테러조직이 의도하는 바를 전파하고 상대와 협상하는 것이었다.<sup>18)</sup> 따라서 공격의 양상은 인질의 구금이나 폭발물설치 같은 단발성 테러리즘 형태를 띠었고 공격대상은 정부와의 협상을 유리하게 진행 할 수 있는 특정 개인이나 집단이었다. 그러나 최근의 테러조직이 행하는 일회성 공격행동의 목적은 테러공격 자체가 자신들이 요구하는 목표를 달성하게 해줄 것이라는 기대보다는 적대 국가 및 행정부에게 선전포고를 하는 전쟁도발의 표현으로써 피해국가의 반응을 요하는 것이다. 따라서 피해국가가 테러집단에 대해 물리적인 공격을 한다면 대중 매체를 통해 테러집단의 이념적 선전을 할 수 있는 계기가 되는 동시에 적의 멸망이라는 전쟁의

16) 조성권, “국제정치와 테러리즘,” 미네르바정치연구회 편 『국제질서의 패러독스』 (고양: 인간사랑, 2005), p.15.; Hoffman, B.(2002). *Rethinking Terrorism and Counterterrorism Since 9/11*. Studies in Conflict & Terrorism. vol.25. pp.303-316.  
 17) 장희동, “한국 대테러정책의 제도적 발전방안 연구,” (가천대학교 박사학위논문, 2013), pp.11-12.  
 18) Wilkinson, P.(2003a). *Implications of 9/11 for the Future of Terrorism*. Global Responses to Terrorism. London: Routledge. pp.110-111.; Jenkins. B. M.(2006a). *The New Age of Terrorism*. RAND Corporation Reprint Series. pp.117-121.

최종 목표도 달성할 수 있으므로 테러집단들에게는 유리하게 활용할 수 있는 계기라고 평가하고 있다.

## 2. 테러리즘의 특징

테러리즘은 보편적으로 전통적 테러리즘과 탈냉전 이후 9·11 테러를 기점으로 한 테러리즘을 뉴테러리즘으로 구분하고 있다. 이와 같은 전통적 테러리즘과 뉴테러리즘의 특징을 정리하면 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 전통적 테러리즘과 뉴테러리즘의 특징

구분	전통적 테러리즘	뉴테러리즘
요구조건	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 명확한 목적의식 견지</li> <li>- 탈식민주의와 민족해방</li> <li>- 반자본주의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 요구조건·공격주체가 불명확</li> <li>○ 테러범·테러조직 추적의 어려움</li> <li>- 서구열강·미국에 대한 반감</li> <li>- 종교·문화적 저항과 이질감</li> <li>- 공포·두려움의 확산과 증가</li> </ul>
공격수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 상징적인 선전효과 대상을 선정</li> <li>- 요인암살, 인질납치,</li> <li>- 항공기·주요시설·기관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현대 대량살상무기·항공기 등을 활용</li> <li>○ 무차별적인 대량살상 및 피해 확산</li> <li>- 항공기 납치 후 도구로 활용</li> </ul>
집단 및 조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일정한 거점의 지도자와 피라미드 조직체 운영</li> <li>○ 무력에 의한 진압과 소탕 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정보통신기술을 활용, 네트워크로 연결하여 조직관리</li> <li>○ 다양한 국가에 분산된 결사체 조직 운영</li> <li>- 전자메일, 대화방 등 이용으로 무력화 제한</li> </ul>
대응시간	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공격시간의 협상 및 공격 후 협상 등으로 현장소탕 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 장기간을 준비하지만 테러는 돌발적으로 자행, 대응시간 부족</li> <li>○ 돌발적 자행과 테러범 사망 등으로 대응실패</li> </ul>
수단 및 무기	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 칼·총기류·폭발물 등의 재래식 무기사용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공격수단의 다양화로 예방과 대응 제한</li> <li>- 대량살상무기(WMD), 미사일 등 활용</li> <li>- 사이버 공간 활용 및 공격</li> </ul>
언론의 활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대중·언론매체를 협상조건으로 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현장을 실시간 공개 및 생중계하여 공포 확산</li> </ul>
사건의 규모	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국지적 해결(진압·협상) 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국가적 재난으로 발전</li> <li>○ 정치·경제적 부담과 파탄</li> </ul>

※ 출처: 김상겸·이대성, “북한의 뉴테러리즘과 대응책,” 『통일정책연구』 제18권(2009), 재구성.

### 3. 테러리즘의 유형

오늘날 국제사회에서 문제가 되고 있는 일반적인 테러리즘의 유형은 다음과 같다.

첫째, 폭탄 테러리즘의 공격방법은 우편·시한폭탄, 차량·인간에 의한 폭탄테러 등으로 구분할 수 있다. 그리고 현재 이슬람 테러리즘이 가장 많이 이용하고 있다.

둘째, 항공기 테러리즘은 지속적으로 자행되는 테러행위로서 항공기 폭파 및 납치, 공항 등 중요시설 및 이용객에 대한 공격이다.

셋째, 해상 테러리즘(Seajacking)의 테러행위는 선박을 납치하고 탑승객을 살해하는 행위, 항만과 이용객에 대해 공격하는 행위, 해적행위 등이다.

넷째, 요인암살 및 인질납치 테러리즘은 사회의 저명한 요인을 암살 및 납치하여 인질로 정치적 목적을 달성하기 위한 공격으로 구분할 수 있다.

다섯째, 하이테크(High-tech) 테러리즘의 테러방법으로는 생물·화학·핵무기에 의한 공격으로 구분할 수 있다. 국제사회가 글로벌화 됨으로 인하여 대량살상무기(WMD)를 테러집단이 사용할 가능성이 높아지고 있으며, 이들이 첨단기술을 접목하여 테러에 활용할 시 9·11 테러리즘 이상의 대규모 테러리즘을 감행하는 공격이다.

여섯째, 사이버(Cyber) 테러리즘의 공격방법으로는 세계화된 정보통신망을 통하여 국제기구 및 특정국가의 주요기관 및 중요시설에 대한 해킹, 시설마비 및 장애유발, 불특정 다수에 대한 바이러스 유포에 의한 업무방해 및 사회 혼란조성행위 등으로 사회기간망을 마비시키는 공격이다.

#### 가. 폭탄 테러리즘

현재 국제사회의 뉴테러리즘 단체가 가장 많이 선호하는 테러리즘의 유형은 폭탄 테러이다. 폭발물에 의한 테러리즘이 많은 이유는 인터넷 등을 통해 제조 기술을 학습이 가능하며 무차별적인 대규모 피해가 용이하기 때문이다. 따라서 국제테러리스트들은 오래전부터 사용하여 왔을 뿐만 아니라 근래에 가장 빈번하게 사용하고 있다.<sup>19)</sup> 또한 국제 테러리즘의 30%를 차지하고 있으며, 최근에는 공공시설 등 시민들이 운집하는 장소와 시간 때에 공격하는 등 그 수법이 잔혹해지고 있다. 사례로는 2004년 3월 11일 스페인 마드리드 동시다발 테러리즘을 비롯한 프랑스, 영국 등 서유럽 국가를 중심으로 최근에 이르기까지 지속적으로 발생하고 있다. 이 외의 공격방

19) 최진태, 『대테러학원론』(서울: 대영문화사, 2011), pp.98-99.

법은 통신케이블 훼손 및 파손, 첨단기능의 공장시설 파괴, 교통상황 통제설 파손을 통한 도로 교통마비, 전산 네트워크 교란, 그리고 가스 및 송유관을 파괴함으로써 수십만 시민들의 불편을 초래하거나 도시를 마비시킬 수도 있다. 특히 정부의 주요기관은 가장 가능성이 높은 폭탄테러리즘의 대상이며, 이와 같은 테러 시 사용되는 폭탄으로는 우편 폭탄, 자동차 및 인간 폭탄, 플라스틱 폭탄 등을 들 수 있다. 폭탄테러 수단으로는 편의시설이나 자동판매기 등을 관리 및 보수하는 용역 요원을 활용하여 테러리즘을 자행할 것으로 예상하고 있다.<sup>20)</sup>

## 나. 항공기납치 및 폭파테러리즘

항공기테러리즘은 20세기에 들어오면서 발생해온 테러행위로서 그 역사가 깊어서 고전적인 테러리즘으로 분류하고 있다. 또한 항공기테러리즘에 대한 법률적 체계 또한 가장 잘 정립되어 있다고 할 수 있다. 그러나 항공기납치나 항공기폭파 모두를 항공기테러리즘으로 분류하는 것은 아니며, 반문명·비인간적이고 정치·민족·이념·종교적인 성격을 내포하는 경우를 테러리즘으로 분류한다.

비행중인 항공기를 납치하게 되면 항공기에 탑승한 전원을 인질로 억압할 수 있다. 또한 자체 통신시설만으로 요구하는 모든 지역과 통화가 가능하며 테러리스트들이 원하는 지역으로 도피가 가능하기에 다른 테러리즘 유형보다 선호하는 목표가 되고 있다. 이러한 항공기납치 및 폭파테러리즘은 1970년대 이후 증가하였으며 그 이유는 검색 강화와 보안요원으로 인해 테러 기도는 어려워졌으나 플라스틱 폭탄이 개발되어 테러리스트가 탑승하지 않아도 화물만 싣는다면 원격조정 또는 시한장치로 폭파할 수 있기 때문이다.

## 다. 해상 테러리즘

글로벌시대를 맞이하여 국제사회의 해상교역은 대형선박에 의한 이동이 활성화됨에 따라 해상교통로의 중요성은 증대되고 있다. 이러한 선박에 의한 물류의 운송량은 90%이상을 차지하고 있으며, 일반적으로 비무장의 상태로 운항하고 있어 테러조직들의 공격 목표가 되고 있다. 공격방법은 선박 납치, 소형선박이나 적재화물을 이용하여 정박 중인 대형선박을 폭파하거나 해안과 해상구조물 등의 항만시설물을 파괴하는 등의 테러리즘을 자행한다. 이러한 해상테러는 알카에다가 유조선과 화물선

20) 이황우, “국내에서 발생 가능한 테러유형과 대응책,” (한나라당 정책위원회, 2001), p.4.

등을 테러리즘 대상으로 선정하고 있어 간과할 수 없는 문제가 되고 있다.<sup>21)</sup> 이와 같은 해상테러는 테러행위가 발생한 위치상의 제한을 받지 않는다. 그러나 2011년 1월에 한국의 삼호주얼리호가 소말리아 해상에서 피랍 당했던 사건은 공해상이나 국가관할권이 미치지 않는 곳에서 일반선박을 대상으로 사적인 목적에 의해 폭력행위를 자행한 일종의 해적행위로서 정치·이념·종교 등의 특정 목적을 달성하기 위해 자행하는 해상테러와는 구분하고 있다.

## 라. 요인암살 및 인질납치 테러리즘

북한정권은 지금까지 총 36개국 55개 국제테러리즘 단체와 연계되어 있으며, 지역별로는 아시아·태평양 지역(6개국 9개 단체), 중동·아프리카지역(13개국 14개 단체), 유럽·미주 지역(17개국 32개 단체) 등으로<sup>22)</sup> 확인되고 있다.

오늘날 한국은 세계화 추세에 따라 기업들의 해외진출과 국민들의 해외여행이 증가하고 있으며, 재외교포의 숫자도 점차적으로 많아짐에 따라 테러리즘에 노출되는 확률이 많아졌다. 또한 동맹관계에 있는 미국의 대테러정책을 지원하기 위해 군을 파병하는 일이 잦아지고 있다. 이와 같은 현상으로 인해 해외공관·주재상사원, 그리고 국외여행객을 대상으로 국제테러리즘이 발생할 가능성을 아래와 같이 예측할 수 있으며 근거로 삼을 수 있다.<sup>23)</sup>

첫째, 해외주재공관에 대한 테러리즘 가능성으로서, 1996년 10월 러시아 주재 한국영사 최덕근을 피살한 사건은 북한의 소행으로 추정되는 테러리즘으로서 그 가능성을 예측할 수 있다.<sup>24)</sup>

둘째, 해외주재상사원에 대한 테러리즘 가능성으로서, 경제발전을 위해서 테러발생의 위험이 높은 지역에도 상품, 자본, 기술 그리고 인력을 진출시켜야 한다. 따라서 이들은 수단과 방법을 가리지 않고 타 경쟁국들 보다 먼저 새로운 시장을 개척 및 선점해야 하는 경우도 있어서 해외주재상사원이 북한의 테러리즘 표적이 될 수 있다고 예견할 수 있다. 또한 글로벌 건설회사들은 중동 등 이슬람권의 척박한 현지 건설현장에 수많은 근로자들을 파견하고

21) 최진태(2011), 앞의 책, p.193.

22) 최진태, 『테러, 테러리스트&테러리즘』 (서울: 대영문화사, 1997), p.9.

23) Chris Ryan, "Tourism, Terrorism and Violence," *Conflict Studies, Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism*, 1991, p.244.

24) 국가안전기획부, 『국제테러정세』 (서울: 국가안전기획부, 1996), p.11.

있어서 이들 근로자에 대한 북한과 이슬람 테러단체의 테러리즘 대상이 될 수도 있다.

셋째, 해외여행객에 대한 테러리즘 가능성으로서, 해외여행이 자유화되면서 한국 국민의 해외여행이 급속히 증가하여 왔으며, 이들은 사적인 여행뿐만 아니라 비즈니스를 위한 기업인들의 증가까지도 포함된다. 이들 해외 진출자들은 초기에는 일본, 미국 등을 주요 여행지역으로 하였으나 근래에는 그 여행지역도 점차 전 세계의 여행지로 확대되어 다양해졌다. 이와 같이 해외 출국자의 증가와 함께 해외여행지역이 다양하게 확대되는 것은 테러리즘대상의 확대를 의미한다.<sup>25)</sup>

## 마. 하이테크(High-tech) 테러리즘

### (1) 생물·화학테러리즘

미생물 및 생물체와 질병매개물, 독극성 화학물질 등으로 주요요인이나 다수의 사람을 공격함으로써 그 대상을 치사 및 무능화시키는 테러행위이다.<sup>26)</sup>

생물·화학무기는 편리하게 소지하거나 간단하게 테러에 사용 될 수 있으며 테러리즘 자행 시 공포 확산 효과가 크고 테러행위에 대한 증거인멸이 쉽기 때문에 생·화학무기는 종래의 테러리즘 수단과 방법의 변화를 조장하고 있다. 특히 한국은 인구밀도가 높기 때문에 북한의 생·화학무기 테러에 더욱 취약할 수 있어 상황에 따라 상상이상의 큰 피해를 당할 수 있다.<sup>27)</sup>

북한은 1960년대부터 소련의 지원으로 화학무기를 개발하여왔으며, 1970년대 이후는 독자적인 생산조직 및 체계를 갖추었다. 또한 화학무기의 경우는 5,000톤을 보유한 것으로 추정되고 있으며 세계 3위의 생산국이다.

생물무기는 생산시설(8개소), 저장시설(6개소)에 페스트·콜레라·탄저균 등 13여종의 생물무기를 보유하고 있는 것으로 확인되고 있다.<sup>28)</sup>

북한은 이와 같은 생·화학테러리즘을 자행할 경우 정부종합청사, 경찰청, 군부대, 국가정보원, 언론사 등과 원자력발전소, 지하철, 시장, 백화점, 대형상가, 경기장 등의 공공장소에 대해서 공격할 것으로 보고 있다.

25) 국가안전기획부(1996), 위의 책, p.10.

26) 노호래·김창윤, “뉴테러리즘의 특징과 예방대책에 관한 연구,” 『한국민간경비학회보』 2002, p.220.

27) National Science and Technology Council, Global Microbial Threats in the 1990s (Washington, D. C.: The White House, 1996), p.2.

28) 고흥복, 『화생방전의 오늘과 내일』 (서울: 한국군사학회연구소, 1995), p.302.

## (2) 핵 테러리즘

테러리즘조직이 핵 시설 및 운반수단인 핵발전소의 핵원자로 및 핵폐기물 저장고 등과 핵 운반열차 및 차량을 공격하는 시설에 대한 파괴행위와 소형핵무기를 직접 발사하는 공격으로 방사능 등의 유해 핵물질을 유출시키는 테러행위를 자행할 수 있다.<sup>29)</sup> 또한 북한정권은 주변국들과 접촉하여 핵물질 제조 관련자들을 양성한 후 자체적으로 우라늄 및 플루트륨을 추출하여 핵폭탄을 제조하고 있으며 소형핵무기를 테러리즘에 이용할 가능성도 배제할 수 없을 것으로 예측하고 있다.

## 바. 사이버(Cyber) 테러리즘

사이버 테러리즘이란 첨단화된 컴퓨터에 의한 정보통신기술을 이용해 컴퓨터 가상공간에 대한 해킹 등에 의해 무차별적으로 공격하는 행위로서 국가의 전반적인 전산망을 정치·이념·종교적 목적으로 교란하여 사회에 혼란을 초래하기 위하여 자행된다.<sup>30)</sup> 특히 국민들의 일상생활과 국가안보에 직결된 기간산업·원자력 발전소·금융·항공기·철도 통제망 등과 국가안보와 관련된 군·국방망을 비롯한 정부의 주요 기관망 등의 가상공간을 주 공격대상으로 하여 무차별적으로 사이버 테러를 자행하기 때문에 국가 전반을 교란할 수 있다.<sup>31)</sup> 이와 같은 사이버 테러리즘의 공격유형은 대체로 ① 인터넷에 의해 폭력행위의 정당성을 알리는 정치적 선전의 목적을 달성하기 위한 테러, ② 구속되어 있는 테러조직의 테러리스트들을 석방시키기 위한 목적의 테러, ③ 테러리즘 활동자금을 조달하고 동시에 공격대상에 대한 금전적인 피해를 가하려는 목적의 테러<sup>32)</sup>, ④ 상대국가의 안보에 대한 사회 불안감을 조성하여 정치적·군사적·외교적·경제적인 분야에 우위를 달성하기 위한 공격목적의 테러 등 네 가지로 구분할 수 있다.

현대의 사이버 테러리즘 공격방법은 실시간대에 계속 진화하면서 발전되고 있어 국가차원에서 지속적으로 연구하면서 사이버 테러리즘에 대한 대응체제를 갖추지 않으면 언제든지 무차별 공격을 받을 수 있다. 특히 한국은 북한의 사이버 테러리즘에 대해 법적·제도적인 대책뿐만 아니라 정보통신망이나 정보처리장치의 관리를 체계적으로 실시하여야 하며, 기술적인 안전장치에 대한 지속적인 개발에도 집중하

29) 백영철, “동구권의 민족분쟁으로 인한 테러가능성,” 『대테러연구』 제15집 1992, p.162.

30) 김두현·김정현, 『현대테러리즘의 이해』 (서울: 두남출판, 2009), p.143.

31) 최진태(2011), 앞의 책, p.241.

32) 최진태(2011), 위의 책, p.242.

지 않으면 언제든 북한의 무차별적인 사이버 공격에 노출될 수밖에 없다.

## 제2절 선행연구 검토

테러 및 테러리즘에 관한 일반적인 논문 및 연구는 그동안 사회과학분야의 수많은 학자들이 연구하면서 이론적인 개념이 정립되어왔다. 그리고 최근에는 국제 사회에 뉴테러리즘이 확산되는 가운데 이를 사전에 예방하기 위한 새로운 연구도 시작되었다.

국내의 테러리즘 관련 선행연구를 살펴보면 법률체계면에서는 김순석·신제철(2009)은 한국 ‘대테러활동지침’의 한계와 미흡한 점을 지적하면서 테러방지법 제정과 대응조직의 지휘체계 일원화, 정보기관 수집권한 확대 등의 방법을 보완하여 뉴테러리즘에 효과적으로 대비해야 한다고 강조하였다. 김희정(2015)은 합헌적 기준에 의한 테러방지법 제정을 통하여 효과적인 대테러리즘 정책발전을 제기하였으며, 이봉근(2012)은 한국 테러리즘 대응입법 제정에 관한 인권침해 우려, 정보기관의 권력집중 등의 문제점과 함께 입법방향을 제기하였고, 이호수(2012)는 뉴테러리즘에 대한 대비입법 제정 과정에서 인권침해문제, 권력집중문제, 군부대 투입 및 운용에 관한 문제제기와 함께 합리적인 테러방지법 제정의 필요성을 제기하였다. 이만중(2014)은 법률적, 제도적인 측면에서 합법적으로 보장된 테러방지법 제정과 대테러관련 기관이 통합될 수 있는 대테러센터 창설을 제기하였으며, 장희동(2004)은 제도적·운영적 측면에서 테러리즘 방지법령제정 및 개선방안을 제기하였다. 테러리즘 추진체계 면에서 이창용(2004)은 국가위기관리 형태로 규정하면서 테러리즘 방지시스템의 현실태와 테러리즘 발생 유형을 분석하여 대테러정책 대안을 제기하였으며, 이삼기(2013)는 대테러리즘 업무를 통합하여 지휘체계 단일화와 국가재난 및 위기관리를 테러대응기구 통합 편성의 필요성을 제기하였다. 최진태(2010)는 테러리즘 유형별 각국의 테러대응 정책을 소개하면서 한국의 테러리즘 환경에 대한 변화분석과 대응체계와 발전방향을 제시하였으며, 김종수(2011)와 김상겸(2009) 등은 북한의 핵무기 관련 뉴테러리즘에 대한 대응방향과 사이버테러리즘에 대해서 제기하였다. 유인일(2011)은 뉴테러리즘에 대한 군의 역할을 중심으로 테러대응정책 수립 및 군 테러대응센터를 설립하는 한국의 대응체제 개선방안을 제기하였다.

<표 2-3> 뉴테러리즘 관련 국내 선행연구

체 계	연구발표자	연구내용
법률체계면	김순석·신제철 (2009)	• 테러리즘방지법 제정과 대응조직체계의 일원화와 정보수집권한 확대 등으로 효과적 테러리즘 방지 대비
	김희정(2015)	• 합헌적 기준에 의한 테러방지 입법의 제정을 통해 효과적인 대테러리즘 정책발전 제시
	이봉균(2012)	• 각국의 입법들이 내포하고 있는 인권침해와 권력집중이라는 문제점을 제시하고 한국의 테러대응 입법 방향 제시
	이호수(2012)	• 뉴테러리즘 대비 입법화 과정에서 현실적인 테러방지 입법 제정의 필요성과 인권침해 문제, 권력집중 문제, 군부대 투입 및 운용에 관한 문제제기
	이만중(2014)	• 법률적, 제도적으로 보장된 테러방지법 제정과 통합된 대테러센터의 창설을 제시
	장희동(2013)	• 법률적, 제도적 관리·운영측면의 테러방지법안 등의 개선방안을 제시
추진체계면	이창용(2004)	• 뉴테러리즘을 국가위기관리 형태로 규정, 테러리즘 발생 유형과 방지시스템 현황을 분석한 후에 정책적 대안 제기
	이삼기(2013)	• 대테러리즘 업무를 통합하여 지휘체계 단일화와 국가재난 및 위기관리를 위한 테러대응기구 통합 편성 제기
	최진태(2010)	• 한국의 뉴테러리즘 대응환경에 대한 분석과 효과적인 대응방향에 대한 제기
	김종수(2011)	• 북한의 핵무기 관련 핵물질 관리 및 보호, 원자력시설물에 대한 방호대책 등 제기
	김상겸·이대성 (2009)	• 북한의 뉴테러리즘에 대한 대응력으로 대량살상무기·핵 및 사이버테러리즘 예방에 대한 대응방향을 제기
	유인일(2011)	• 뉴테러리즘에 대한 군의 역할을 중심으로 테러대응정책 수립 및 군 테러대응센터를 설립하는 한국의 대응체계와 개선방안을 제시

※ 출처: 김익균(2016), “한국의 대테러리즘 정책의 제도적 개선방안에 관한 연구,” 재구성.

위의 <표 2-3>은 테러전문 학자들이 국내의 테러리즘과 관련된 법률·추진체계면에서 근래에 연구발표 한 내용들을 정리한 내용이다. 이와 같이 2001년 9·11테러리즘을 전후하여 국내·외 전문가들이 뉴테러리즘의 테러목적과 활동범위, 테러방법과 수단 등을 분석하고 대응방안으로서 법률적·정책적·행정적인 방법들을 도출하기 위해 연구하고 있으며, 국제테러리즘의 확산에 따라 한국의 안보환경에 부합한 테러 대응정책의 보완 필요성이 관련 기관과 학계의 전문가들을 중심으로 지속적으로 제기되고 있다. 그동안 많은 전문가들은 선행연구 상에서 현재 법규체계 하에서 대테러 대책을 강구하자는 의견과 새로운 법률제정에 의해서 테러방지 대책을 강구할 필요성이 있다는 의견을 제기하였다. 이와 같은 논란 끝에 2016년 3월 3일에 ‘테러방지법’이 제정되어 6월에 발효됨으로서 아직은 보완해야 할 부분이 많으나 기본적인 발판은 준비되었다고 하겠다. 그동안 테러방지법 제정이 어려웠던 이유는 테러방지법 자체가 국내·외 많은 부분에 효력이 미치고 국민활동을 제한할 수도 있기 때문이었다. 반면에 이전에 적용했던 대통령 훈령 성격의 ‘국가대테러활동지침’은 행정법규 성격으로 규정되어 있어 공공기관 외에 일반국민과 외국인에게는 법규를 적용할 수 없는 한계점이 있었기 때문이다. 그러나 새로 제정된 ‘테러방지법’도 국민의 기본권 및 인권침해와 국민적 공감대 형성, 다른 법률과의 형평성 문제, 군의 투입 및 역할 제한 등의 문제점이 지적되고 있어 시급한 보완이 필요하다.

추진체계 면에서는 포괄적 안보측면의 위기관리시스템, 입법화 과정상의 문제, 행사장 안전, 테러리즘 범죄, 뉴테러리즘과 해상테러리즘, 자생테러 등에 대하여 발전방향을 제기하고 있으나 경찰위주의 작전으로서 테러리즘 확산에 따른 군의 역할을 강화하는 방안의 보완이 요구된다. 지금까지 살펴보았듯이 많은 학자들의 선행연구들이 있었으나 테러리즘 관련 정보접근의 제한과 전문지식의 부족으로 군의 역할에 대한 국내 학계의 연구가 미흡한 실태임을 알 수 있었다. 그러나 일반적인 측면에서 테러와 테러리즘, 그리고 뉴테러리즘에 관련된 정의 및 개념 정립과 세계 주요국가의 사례분석을 통한 ‘테러방지법’ 제정의 필요성과 함께 효과적인 테러대응정책을 제기하는 등 그동안 수많은 전문가와 학자들의 학문적 연구와 노력이 정책수립에 기여한 바는 크다고 할 수 있겠다. 따라서 이 연구에서는 기존의 선행연구 논문들을 참고하여 대테러리즘의 환경에 대한 심층적인 법률체계와 추진체계 분석을 통하여 한국군의 역할 강화방안을 위주로 제시하고자 한다.

## 제3절 연구의 분석틀

### 1. 테러리즘에 대비한 테러정책의 환경분석

한국의 뉴테러리즘에 대비한 테러정책과 관련된 안보환경은 국내는 물론 국제적으로도 연계된 포괄적이고 복합적인 상황으로 분석할 수 있다.

한국은 국내적으로 북한의 대남전략에 의한 국가주도형 테러집단과 이데올로기적으로 대치하고 있으며, 최근에도 군사·사이버·심리적 테러리즘이 지속되고 있는 실정이다. 또한 북한 김정은 정권의 대남전략에 의한 테러지시로 사이버테러와 더불어 청와대 불바다, 청와대 모형 테러훈련 등의 심리적 테러리즘도 확산되는 추세이다. 그리고 북한의 계속되는 5차례의 핵폭파 실험과 무분별하게 보이는 미사일 도발, 한국의 개성공단 폐쇄 지속, 미국 주도의 UN 경제제재 등 한반도의 안보환경은 국내·외의 복합적인 문제로 위기감이 고조되고 있다.

현재 한국의 안보환경은 국제사회의 글로벌화와 국력의 상승으로 교류가 활성화되고 있으며, 이에 따른 국내·외 출입자도 급격하게 증가하고 있어 공항과 항만 출입 관리가 복잡해짐에 따라 취약요인도 비례하여 발생하고 있다. 또한 북한의 3대 세습과 고립으로 인한 경제·식량난과 강압적인 권위주의 체제에 대한 반감 등으로 계층에 관계없는 탈북자의 증가, 3D직종 및 저임금으로 인한 외국인 노동자의 증가, 농촌 및 저소득층 남자들의 국제결혼 증가 등은 한국사회를 빠른 속도로 다문화 민족국가로 변모시키고 있다. 이들 중에는 아랍 회교권 지역의 이슬람 극단주의자들을 포함한 국제테러리즘 조직과 연계된 거수자들의 국내 활동 징후 포착 및 사전 추방, IS의 테러대상국 지정, 테러방지법 발효 이후 일부 정치권·시민단체의 문제제기 등으로 체계적인 보완 미흡 등 사회·정치·군사·외교·종교적인 반목대립이 예상되고 있어 제반 안보환경이 빠르게 변화하고 있다.

한편 국외적으로도 한국이 국제정치 및 경제의 중추적인 역할이 부상하면서 이슬람 테러단체가 활발하게 활동하고 있는 중동지역 등에 한국기업의 진출이 점증하고 있어 테러리즘의 표적이 되고 있다. 또한 해외 출국자의 증가와 기독교 단체 등의 적극적인 해외활동으로 인한 납치·피살 등의 테러가 빈번하게 발생하고 있다.

한·미동맹으로서 ‘항구적 자유작전’에 참여하면서 한국군의 해외파병 병력도

24개국, 1천여 명이 활동하고 있어 테러조직과 IS 등의 협박과 테러리즘위협에 직면하고 있으며, 해외테러리즘에 대해 정부 및 각 기관별 임무와 매뉴얼 적용문제 등은 통합된 대응이 미흡한 실정이다.

결론적으로 분석해볼 때 한국의 안보환경에 적합한 대테러정책을 시행하기 위해서는 복합적으로 급변하는 국내·외 안보환경에 대한 세밀한 준비를 통한 정책수립 및 제도적 발전이 추진되어야 한다. 또한 북한 테러리즘에 대비하여 미국 및 주변국과 협력체제를 구축하는 한편, 내부적으로는 테러방지법 시행령 보완 및 추진으로 사회안전망을 구축하고, 국제적으로는 국가 및 지역 간 정보교류와 협력을 지속적으로 실시해야한다.

## 2. 대테러리즘 법률·추진체계에 대한 논의

### 가. 대테러리즘 법률체계에 대한 논의

오늘날 테러리즘 방지체계는 한 국가의 문제가 아니라 전 세계적문제이다. 뉴테러리즘이 초국가적·비대칭적으로 발전되고 첨단화·디지털화 되고 있기 때문이다. 따라서 국제연합(UN)을 중심으로 국제사회도 테러리즘 방지를 위한 법적·제도적 장치로서 국제협약 체결을 권고하고 있다.

법률체계면에서 주요 국가들은 대부분 입법과정에 의해 테러리즘 방지 관련법을 제정하여 운용하고 있다. 즉 미국은 반테러법(애국법)과 국토안보부법, 영국은 테러리즘 대응법, 반테러리즘·범죄·보안법, 테러리즘예방법, 테러리즘법을 제정하였으며, 일반법으로 민간비상사태법을 제정하여 운용하고 있다.

프랑스는 테러리즘대체법, 일반법으로 일상안전에 관한 법률을 제정하여 테러리즘 대책 강화를 위한 조치를 하고 있으며 형법에는 자금 세탁죄를 추가하고 있다. 또한 일본은 특별법으로는 테러활동방지법을, 일반법으로는 항공기 탈취 및 항공기에 위협을 발생시키는 행위·화염병 사용·인질 강요행위 등에 대한 처벌에 관한 법률, 해상보안청법, 국제수사공조법 개정을 적용하고 있다. 이외에도 독일 등의 유럽 국가들과 캐나다, 중국, 이스라엘 등의 국가들도 테러리즘 방지 관련법을 보강하여 적용하고 있다.

이와 같은 외국의 테러방지법과 일반법·형법에 대해 주요선진국을 중심으로 구분해보면 아래의 <표 2-4>와 같다.

<표 2-4> 테러관련 법률체계 검토

주요국가	미 국	프랑스	영 국	일 본
테러법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 반테러법 (애국법)</li> <li>• 국토안보부 법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 테러리즘과 국가보안법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 테러리즘 대응법, 테러리즘·범죄·보안법, 테러리즘 예방법</li> <li>• 테러리즘법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특별법으로 테러활동방지법</li> </ul>
일반법	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일상안전에 관한 법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간비상사태법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해상보안청법</li> <li>• 항공기탈취·인질행위</li> <li>• 화염병</li> </ul>
형 법	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자금세탁법</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제수사공조법</li> </ul>

※ 출처: 김익균(2016), “한국의 대테러리즘 정책의 제도적 개선방안에 관한 연구,” 재구성.

지금까지 살펴본 바와 같이 주요 선진국인 미국·영국·프랑스는 테러방지 관련법, 일본은 테러활동 방지를 위한 특별조치법을 제정하여 적용하고 있다.

### 나. 대테러리즘 추진체계에 대한 논의

위에서 살펴본 바와 같은 주요 국가들의 정책과 제도를 분석하여 추진체계면에서도 한국의 현실에 맞는 대안을 수립하고자 한다.

주요국들의 대테러리즘 추진체계를 살펴보면, 미국의 경우는 국가정보국 예하에 18개 부서를 대통령 직속으로 하여 ‘국가대테러센터’를 설치하여 운용하고, 영국은 내무부의 보안대테러리즘국장 예하에 ‘합동 대테러리즘센터’를 설치하고 16개 부처와 함께 운용하고 있으며, 프랑스는 국토감시국 예하에 ‘대테러조정통제본부’를 설치하여 운용하는 등 집권화하여 운용하고 있다. 그러나 일본은 현실적인 군사제한 문제 등을 고려하여 내각정보조사실과 각 기관별로 분산하여 임무를 수행하도록 하면서 내각결의를 통해 대테러리즘 정책을 추진하고 있다. 대테러리즘 특공대 운용도 아래의 <표 2-5>에서 보는 바와 같이 각 국가별로 전담 부대를 지정하여 운용하고 있다.

<표 2-5> 주요국가 테러리즘 추진체계

주요국가	미 국	영 국	프랑스	일 본
전담조직	국가대테러센터	합동대테러리즘센터	대테러조정 통제본부	내각정보조사실
소속·직책	대통령 직속 국가정보국장	내무부 보안 대테러리즘국장	국토감시국	내각결의
특공대	델타포스, SWAT	공수특전단	국가헌병, 경찰여단	경찰청, 해상보안청
운 용	집권화 운용			분권화 운용

※출처: 김익균(2016), “한국의 대테러리즘 정책의 제도적 개선방안에 관한 연구,” 재구성.

이를 분석해보면 주요 국가들은 대테러 전담조직을 미국·영국·프랑스는 대통령 직속이나 내무부 및 국토감시국 예하에 설치하여 집권화 운용하고 있으며, 일본은 분권화하여 각 기관별로 임무를 수행하도록 하면서 테러리즘 정보에 관한 수집 및 보고는 내각정보조사실을 경유하여 보고토록 하고 있으며, 테러리즘 발생 시는 내각결의를 통해 대테러부대 운용 등을 결정하는 시스템이다.

한국도 2016년에 국무총리실의 국무조정실에 설치한 ‘대테러센터’가 임무수행 면에서 적시적·체계적·효율적 운용이 현실적으로 가능할 수 있을 것인가를 심사숙고하여 합리적인 임무수행이 가능하도록 현재의 위치를 제고해야 할 필요성이 있다. 또한 북한 정권이 국제테러리즘 확산과 연계하여 다양하고 복잡한 대규모의 대남테러를 기도할 위험성에 대해서도 충분한 대비를 하기 위해서는 현재의 경찰위주 대테러대책으로는 신속하고 체계적이며 충분한 대비가 어렵다는 점을 인정하고 사회적인 혼란이 확산되고 국가안보가 크게 위협받지 않도록 보완하여 군의 역할을 체계적으로 강화할 필요가 있다.

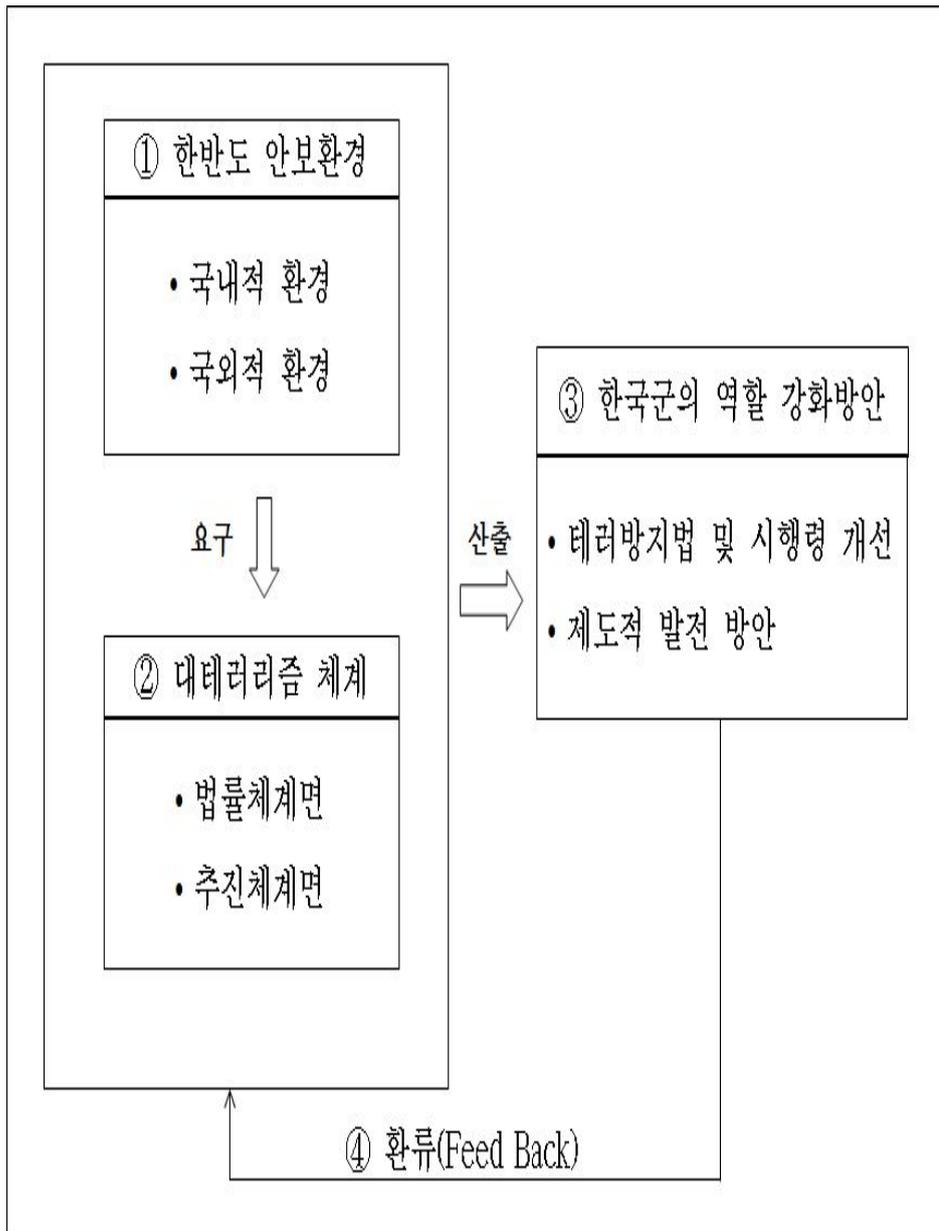
### 3. 분석틀

한국은 국내는 물론 국제적으로도 정치·경제·사회·군사·문화적 요인 등이 안보환경면에서 복합적이고 동태적으로 작용되고 있다. 따라서 뉴테러리즘 조직 및 북한 테러리즘의 공격 가능성이 심화되고 있는게 현실이어서 그 어느 시기보다 테러리즘에 취약한 환경이라고 볼 수 있다. 특히 IS는 2016년, 한국의 미군비행장 2곳과 한국인에게 테러리즘을 자행하겠다고 경고하고 있다. 따라서 당시 박근혜 정부와 19대 국회에서 이와 같은 테러 관련 안보환경요인을 고려하여 2016년 6월에 법률체계면에서 테러방지법을 발효하여 적용하고 있으며, 여기에 일반법 중 통신비밀보호법, 개인정보보호법, 금융거래에 관한 법률 등을 포함하여 제정하였다. 그러나 항공 보안법, 선박 및 해상구조물 위해행위 처벌법, 원자력시설 방호 및 방사능 방재 대책법, 공공장소의 대중 협박 목적 위해행위 처벌법, 대량살상무기 확산 목적의 자금조달행위 금지법 등은 대테러활동과 관련하여 해당기관의 법규에 의해서 적용하도록 규정하고 있어 테러리즘 예방에 취약할 것으로 지적이 되고 있다. 따라서 테러방지법에 의해서도 적용될 수 있도록 보완해야 한다.

추진체계면에서는 국무총리실 국무조정실 소속으로 대테러 전담조직인 ‘대테러센터’를 설치하고 테러 대응팀은 군 및 경찰특공대를 5개 현장통제본부장이 테러리즘 사안별로 군의 전력을 지원 받아 분권화하여 운용하도록 하고 있다. 그러나 생물 및 화학·핵 및 방사능·사이버 테러 등에 의한 대규모적이고 복잡화한 뉴테러리즘 위협에 대한 대테러부대 작전 시 지휘체계 일원화 문제를 비롯한 추진체계면에서의 제도적 보완대책이 요구되고 있다. 또한 최근 문제화되는 심리적 테러리즘 예방대책 및 군의 역할을 강화하는 방안도 한국의 안보환경을 고려하여 적합한 대책들을 창의적으로 보강해야한다.

결과적으로 한국 대테러리즘 정책의 국외적·국내적 안보환경의 취약요인을 분석하고, 이를 기초로 법률체계면과 추진체계면을 정비하여 대테러체제의 발전방안을 산출하고자 하였다. 그리고 이 과정에서 도출된 국가차원의 ‘테러방지법’을 포함한 시행령 및 시행규칙 개선과 제도적 발전 방안을 바탕으로 한국군의 역할 강화 방안을 도출하여 강구하도록 하는 시스템 모형을 적용하여 연구하였다.

<그림 2-1> 분석틀



## 제3장 한국의 대내·외적 테러위협 분석

### 제1절 국제테러리즘의 확산과 테러위협

#### 1. 이슬람테러리즘 확산과 테러위협 분석

##### 가. 이슬람테러리즘의 이념적 토대

###### (1) 이슬람교의 개념

이슬람(Islam)이란 뜻은 복종·순종이란 뜻이며, 이슬람을 믿는 사람 중 남자일 경우에는 ‘무슬림’이라고 하고 여자일 경우에는 ‘무슬리마’ 라고 한다. ‘무함마드’를 예언자로 하는 단일신 종교로써 이슬람교(회교)라고 하며 기독교·불교와 함께 세계 3대 종교로 구분이 된다. 이슬람교의 경전은 코란(꾸란)이며, 이는 예언자 ‘무함마드’가 대천사 지브릴로 부터 받은 알라(하느님)의 말을 기록한 것이다.

현재의 이슬람교도 수는 12억여 명으로서 전 세계인구의 약 25%에 해당하며, 지역적으로는 중동지역(북아프리카·아라비아 반도·이란 등)과 투르크·아프가니스탄·파키스탄 서부·중국·인도·인도네시아 등의 지역에 분포되어 있다.

이슬람교의 교리는 6신(信) 5행(行)으로서 매우 단순하고 명료하게 정립되어 있는데, 이 교리의 의미는 종교적 신앙 6가지(이만)와 종교적 의무 5가지(이바다)를 기본으로 한다. 이슬람교의 6신(이만)이란 여섯 믿음(알라·천사·경전·예언자·마지막 심판·운명론)을 뜻하며, 5행(行)은 무슬림으로 살면서 아래와 <표 3-1>과 같은 의무사항을 행하며 살아야 한다는 것을 의미한다.

<표 3-1> 무슬림의 5행(行)

신앙고백(샤하다)	"무함마드는 알라의 예언자이며 알라 외에 신은 없다"라고 하는 구 아랍어로 된 고백을 함
기도(살라트)	매일 5회의 기도를 함
라마단 단식(사움)	라마단(이슬람력 9월) 기간 한 달 동안 물 및 음식 섭취와 성행위를 일출부터 일몰까지 금지함
자선(자카트)	상·공업 종사자 중 부자들의 경우 재산의 2.5%를 봉헌하며, 농민들은 연 생산의 10~20%정도의 수입을 봉헌하는 것으로 이 돈이나 생산물은 가난한 사람들에게 분배함
메카 순례(하즈)	메카 순례는 경제적·신체적으로 능력이 있는 모든 무슬림이 이슬람력 12월에 반드시 일생에 한 번 행해야 함

## (2) 이슬람교의 종파

이슬람의 대표적인 종파로는 사우디아라비아를 대표로하는 ‘수니파’와 이란을 대표로하는 ‘시아파’가 있다. 전체 무슬림 인구의 80-90%는 수니파이며 10-20%만이 시아파이다. 이와 같은 이슬람종파는 200여 종파로 존재하며 교리가 상반되어 있다.

무슬림들은 대체적으로 동질 의식을 가지고 있으나, 종파가 다르면 내부적으로 서로 보이지 않는 불신감을 가지고 있다. 그 외에는 수피파(시아파와 수니파가 16% 혼재) 그리고 카와리즈파, 열두 이맘파와 자이디야파, 이스마일파와 암살단파, 근본주의(원리주의) 등 여러 가지 종파들이 존재하며 발칸 반도, 중앙아시아, 동남아시아의 무슬림들은 수피파 무슬림들이 많다.

수니파는 공동체에 문제가 발생했을 때에는 순나(Sunnah : 전통적 규범)를 이상시하는 무슬림들을 말하는데 대부분의 무슬림은 이 정통파에 속한다.

시아파는 무슬림들이 제국을 확장하는 동안 동·서양의 다른 문화권에서 이질적인 종교 및 사상과 접촉하게 됨에 따라 하라지리파를 비롯한 분파가 많이 생겼는데 그 중 주요한 역할을 한 분파가 시아파이며, 초기 칼리프시대 이후 칼리프계 승권에 대한 문제로 발생한 분파이다. ‘시아’란 “알리를 지지하는 사람”이라는 뜻으로 알리는 무함마드의 사위이며, 시아파는 칼리프의 승계권이 예언자 알라의 혈통을 이어받은 알리의 후손들에게만 있다고 말하면서 알리의 아들 하산과 후세인의 계승권을 주장하고 있다. 이와 같은 시아파는 수니파에 비하면 소수파이다. 그러나 사라센 제국이 페르시아 제국을 점령한 이 후에 정통 수니파를 선택하지 않고 시아파를 선택했던 역사가 있다. 이와 같은 역사적 연원으로 이란은 현재도 주변지역에서 여전히 막강한 영향력을 행사하고 있다. 이와 같은 시아파는 비록 소수이지만 자신들만이 성스러우며 바른 지식과 강력한 힘을 가진 이맘(Imam)이라고 부르고 있다.

12세기 이후 이슬람신비주의라 일컬어지는 ‘수피’는 소수지만 주요한 유파로 여겨지고 있다. 수피란 원시 무슬림사회에서의 금욕 수행자(수도자·고행자)를 뜻하였으나, 외부 세계의 그리스사상과 유대교, 기독교, 불교 등의 사상까지 접촉되면서 ‘수피즘’이라는 독특한 신비주의 사상체계로 발전되었다. 이와 같은 수피즘은 무슬림신앙의 형식주의와 이슬람법(샤리아 : 행위의 결과로 심판)에 대해 거부 반응이 생기면서 무슬림 신앙의 내면성에 치중하게 된다.<sup>33)</sup>

33) 『위키백과』 (검색: 2016.11.4.)

### (3) 이슬람 원리주의(Islamic Fundamentalism)

이슬람 원리주의(근본주의)는 이슬람사회가 코란(꾸란)의 가르침에 따라 최초의 고전적인 상태로 회귀할 것을 주장하는 것으로서 코란(이슬람 교리)이 정치·사회 등 국가 공동체 제반분야의 기반이 되어 한다는 국가 전체의 이슬람화를 추구하고 있다. 따라서 이슬람국가들의 사회가 서양사회에 예속되고 있는 원인을 이슬람교의 타락에서 비롯됐다고 지적하면서, 최초의 이슬람 정신과 순결하고 엄격한 도덕적인 사회로 돌아감으로서 건전한 이슬람사회로 돌아갈 수 있다는 것이다. 서양사회의 세속적인 물질주의를 강하게 거부하고 서양사회의 제도와 사상이 아닌 이슬람 교리에 의해 이슬람 국가의 공동체 건설이 필요하다고 주장하는 무슬림들을 서양사회에서는 이슬람 근본주의라고 부르고 있다. 그러나 이슬람 세계에서는 이슬람 개혁운동, 이슬람 정통주의, 이슬람화 운동 등으로 부르고 있다. 따라서 이슬람권에서는 단지 이슬람 정신에 입각하여 현 서양사회의 가치체계를 부정하면서 새로운 질서를 창출시키고자 하는 이슬람주의 회복운동을 통칭하며, 이슬람 부흥운동이란 용어로 표현하며 선호하고 있다. 이와 같은 이슬람 부흥운동이 근세기 이후 이슬람 국가 공동체 건립을 위해 서구 제국주의로 부터 탈피하기 위해 투쟁하는 과정에서 무모한 폭력을 주로 사용하는 급진파(극단주의)가 생기기도 했다. 이슬람 원리주의도 근본적으로는 평화와 형제애를 주장하는 코란처럼 폭력을 배격하고는 있으나, 철저한 율법준수를 통하여 반(反)외세를 강조하고 있으며, 특히 반(反)서양문명과 반미(反美) 운동 등을 강조하고 있다.

세계1차 대전 이후 이슬람 원리주의도 초기에는 이성적인 개혁론자들에 의해 합리적으로 주도되었었다. 그러나 아랍지역에 대한 서구제국들의 침탈과 경제적인 예속상태가 심화되었고 이스라엘이 팔레스타인 지역에서 독립국가를 세우면서 팔레스타인들을 추방하게 되자 이슬람 극단주의가 점차 세력을 얻기도 했다. 이후 이슬람 원리주의자들이 본격적으로 기세를 확장한 것은 1979년 이란 이슬람혁명이 성공하면서 부터이다. 그 당시 호메이니는 이란의 정신적 지도자로서 서방국가의 기독교 문화를 허용하는 팔레비국왕을 대상으로 반정부 투쟁을 벌여 신권과 왕권이 일치된 이슬람국가를 기치로 개혁하는데 성공했다. 따라서 이란의 지원 아래 이슬람 원리주의는 급속도로 확산되면서 많은 이슬람교도들이 이 땅에서 율법(코란)을 행할 것을 목표로 신정 체제 복원과 이슬람 영광의 재현을 믿으며 반정부 투쟁을 계속하고 있다. 또한 모든 이슬람 원리주의자들은 자기들의 국가와 정부를 반 서구,

반 세속 체제로 개혁하는 것이 목표이며 서양사회에 대한 극단적인 폭력을 주장하는 극단주의자는 아니다.

이슬람 원리주의 테러리즘은 9·11테러 주모자였던 오사마 빈 라덴이 이끄는 알카에다를 비롯하여 이슬람무장운동(MIA : 알제리), 헤즈볼라(레바논), 하마스(팔레스타인), 아부니날과 등이 대표적인 무장단체들이다.<sup>34)</sup> 그러나 최근에는 이슬람국가를 자처하며 극단주의로 호른 IS(Islamic state)도 여기에 속한다.

#### (4) 지하드(Jihad, 聖戰)

아랍어 단어인 지하드(Jihad : 정신적·육체적으로 최선을 다하여 노력하는 자세)는 이슬람국가를 위해서 헌신, 분투하는 정신자세를 의미하는 것으로 이슬람교의 여섯 번째 교리이다. 다시 말해서 이슬람교 신앙을 외부에 전파하거나 방어하기 위하여 이교도와와의 투쟁을 벌인다는 뜻으로 성년 남자의 이슬람교도들은 이슬람법에 정하여진 바에 따라 의무적으로 참가하도록 강조하고 있다. 지하드는 무력이 아닌 마음과 펜(논설) 그리고 지배와 검 4종에 의한 성전을 추구한다. 그러나 오늘날에는 무력에 의한 성전은 현실적으로 가능하지 않기 때문에 펜에 의한 평화적 지하드가 강조되고 있다. 지하드를 행하는 사람은 ‘무자히드’라고 하며, 성년이 된 모든 남성 이슬람교도는 지하드에 참가할 의무가 있다고 규정되어 있는데, 참가자에게는 전리품의 분배가 약속되며, 순교자에게는 천국이 약속된다. 이처럼 이슬람법의 이념에 의하면 세계는 이슬람 주권에 의한 이슬람화가 되어야 하는데, 현시점에 그 주권이 확립되지 못한 세상은 ‘전쟁세계’이므로 이슬람의 주권이 확립될 때까지 지하드를 수행할 필요가 있다고 본다.

이슬람교도 중에서도 이슬람 대다수를 차지하는 수니파는 지하드를 격려하기는 하지만 실천의무는 개인 차원의 의무사항으로 여긴다. 따라서 지하드는 개인과 집단이라는 이중적 차원의 성격을 가지고 있으며, 꼭 수행해야 할 종교적 의무가 아니므로 일반 무슬림들에게 실천하도록 강제 규정하는 것은 옳지 못하다고 주장한다. 따라서 수니파를 비롯한 다수 정통파의 주장을 따라 대부분의 회교권 국가는 종교적 실천 의무를 5행(行)으로만 한정하고 있으며, 지하드를 무슬림의 의무에서 제외시키고 있다. 그러나 소수파인 시아파의 경우 지하드를 실천 의무로 간주하면서 오늘날까지 그 수행을 강력히 주장한다. 따라서 지하드라는 성전의 명분으로 많은 이슬람교 테러 단체들이 이라크·시리아·팔레스타인·아프가니스탄 등지에서

34) 『시사상식사전』 (검색: 2016.11.5.)

이스라엘 및 미국과 서방 국가들에 대한 공격행위를 저지르면서 자신들을 이슬람 지하드라고 주장하지만 그 실체는 명확하지 않다고 평가 한다. 그들은 이슬람 시아파 과격 테러 단체인 아말, 헤즈볼라 등의 위장술이라는 견해도 있으며 수개의 단체가 독자적으로 테러 행위를 한 다음 이슬람 지하드의 이름으로 성명을 내고 있다는 주장도 있다. 이와 같이 지하드를 무력투쟁으로 보는 이유는 이슬람 원리주의 조직에서 분리된 급진적인 이슬람 극단주의 무장세력인 알-지하드 등이 테러공격 등을 자행함으로써 비롯된 측면이 있으며 상당 부분은 서구의 편견에 의한 것이라고 보고 있다.<sup>35)</sup>

#### (5) 이슬람국가(Muslim country, Nation of Islam)의 의미

이슬람국가(Nation of Islam)의 원뜻은 이슬람에 의해 통치되는 국가를 말한다. 무슬림 지도자는 이슬람법(샤리아)에 따라 통치를 하며 모든 정치 및 사회 질서는 이슬람교리에 근거한다. 보통 터키처럼 세속주의를 표방하고 샤리아를 폐지한 국가는 무슬림(이슬람교도)이 다수를 차지하지만 이슬람 국가라고 말하지 않는다.<sup>36)</sup>

이슬람국가(Nation of Islam)는 622년에 건국된 메디나 모델(도시국가)으로 부터 기원하고 있으며, 유일신 알라와 무함마드의 순나(언행), 샤리아(이슬람법)라는 교리에 의해 조직된 원시 이슬람 종교공동체가 점진적으로 정교일치의 성격을 갖게 되었다.

그 후 632년에 무함마드가 후계자 없이 사망함으로써 공동체 합의에 의해 후계자를 정하는 칼리프제도가 제정되었다.<sup>37)</sup>

이슬람국가는 역사학적으로는 이슬람왕조와 동의(同義)로 사용되어 왔지만 정치학적으로는 그 정의의 논의가 필요하다. 또한 이슬람 왕조는 이슬람의 지배를 자명시하는 지역(이슬람 세계)에 있어서 이슬람적인 인증(認證)론이나 심벌(symbol)을 이용한 왕조를 가리키지만 엄밀한 기준이 있는 것은 아니다. 모스크에서의 금요 예배 시 설교의 마지막에 통치자를 위해 신의 가호를 빌지만 역사적으로 보면 거기에서 이름이 언급되는 것이 그 통치자의 해당 지역에서의 지배권을 의미하고 또한 이것이 해당 왕조에 이슬람성을 부여하고 있다. 그러나 현대는 이 관습이 세속적인 공화국의 대통령에 대해서도 이루어지고 있으므로 이슬람 국가의 지표라고 할 수

35) 『위키백과사전』 (검색: 2016.11.4.)

36) 위의 사전, (검색: 2016.11.4)

37) 이종택, “이슬람과 국가와 정치,” (한국교수불자학회지, 제15권 제2호, 2009). p.29.

는 없다. 헌법에 있어서 이슬람을 ‘국교’로 정하는 것 또한 사우디아라비아와 같이 이슬람법을 근간에 두고 있지만 성문헌법이 아니기 때문에 이 기준을 적용할 수 없는 사례도 있다. 가장 범용성이 있는 정의는 이슬람법을 시행하거나 적어도 이슬람법의 여러 원칙을 입법상의 규범으로 하고 있는 국가를 이슬람국가라고 할 수 있을 것이다.

현대에서의 이슬람 운동은 이슬람국가의 수립을 목표로 한 경우가 많다. 단, 현존하는 세속국가에 대한 반체제 운동 또는 항의운동으로서 전개되고 있는 한 정반대로서 명확한 입장이 성립하지만, 권력 쟁취 후의 국가이념은 명확하지는 않다.

사우디아라비아는 18세기의 개혁주의를 기반으로 통치자와 올라마(이슬람 학자)의 동맹이라는 고전적인 이슬람국가를 20세기에 성립시켰다. 또한 오스만제국 붕괴 후 새로운 이슬람국가론으로서 ‘법학자의 통치’가 탄생하였다.

파키스탄은 이슬람국가를 자칭하지만 무슬림이 민족을 형성한다는 이념에 의해 1947년 인도와 분리 독립하였기 때문에 민족국가로서의 측면도 강하게 가지고 있다.

이란은 1979년에 이슬람 혁명을 실행하여 현대 이슬람국가의 대표적인 예가 되었지만 영역 주권 국가로서의 일국주의와 범 이슬람주의의 양면성을 보이고 있다.<sup>38)</sup>

현재 이라크와 시리아를 거점으로 전 세계를 위협하고 있는 IS(Islamic state) 테러조직은 이름만 이슬람국가(Islamic State)일 뿐, 이슬람 수니파 과격 무장 세력에 지나지 않는다. 따라서 서방 언론에서는 ISIS나 ISIL로 표기하는 경우도 많다.

이슬람국가 수립을 명분으로 하는 테러단체는 IS 외에도 알카에다, 탈레반, 제마 이슬라미야, 알 샤바브, 보코하람 등이 있으며 시리아, 이라크, 아프가니스탄, 리비아, 예멘, 파키스탄, 나이지리아, 소말리아 등의 지역에서 발생하는 모든 내전은 이슬람국가를 건설하려는 테러조직과의 내전이라 할 수 있다.

## 나. 이슬람테러리즘의 확산과 현황

### (1) IS(Islamic state) 테러조직의 성장 배경

IS(Islamic state)는 이슬람 원리주의(근본주의) 테러단체로 알카에다에서 분리되었으며, 주요 구성원은 수니파(Sunni)계열 아랍인들이며 현재 주요활동 영역은 이라크와 시리아이다.

IS테러조직은 오스만 투르크의 침략으로 사실상 500년 전에 소멸한 무슬림 중심

38) 『21세기정치학대사전』 (검색: 2016.11.4)

의 정통 칼리프국가의 부활과 궁극적으로는 이슬람에 의한 세계정복을 꿈꾸는 극단적인 집단이다. IS조직 창시에는 이라크 내 종파 갈등도 정치적·역사적으로 한 몫 했다는 것이 전문가들의 분석으로, 현재 아부 바크로 알 바그다디를 지도자로 하며 조직원은 8천~2만여 명으로 추산되고 있다. IS는 이전의 다른 이슬람 테러리즘 조직과는 다르게 충분한 병력(men)과 경제적 자금력(money), 군수보급력(munitions)의 '3M'을 비교적 잘 갖춘 것으로 분석되고 있다.<sup>39)</sup>

이슬람교 창시자인 무함마드(Mahammad)는 632년 후계자 없이 사망하였으며 수니파 지도자들은 칼리프(caliph, 종교 지도자) 4명을 합법적 후계자로 규정하였다. 그러나 시아파(Shia) 쪽에서는 혈연관계의 후계자만을 합법적으로 규정하면서 양계 종파 간 갈등이 시작됐다. 수니파는 전 세계 무슬림의 85%(이집트, 사우디아라비아, 오만, UAE, 터키, 바레인, 레바논, 요르단, 파키스탄, 아프가니스탄 등) 정도이다. 반면 시아파는 10%(이란, 이라크, 시리아, 아제르바이젠 등) 정도로 소수이며, 예멘과 시리아는 수니파와 시아파가 혼재해 있다.

이라크는 천 년 이상을 종파 간 대립과 갈등을 해소하기 위해 노력해 왔지만 실패했으며, 미국군에 의해 후세인이 축출된 이 후, 종파 간 화합차원에서 알마리키가를 총리로 선출했으나 종파 간 갈등을 부추기며 자신의 연임을 위해 시아파를 지지했다. 그러다가 2011년 이라크에도 '아랍의 봄'이 오면서 민주화 열풍과 함께 억눌려있던 수니파는 시아파정부를 반대하는 시위를 극열하게 하는 한편, 이들 강경론자들은 수니파 청년들을 모집하여 ISIL(Islamic State of Iraq and the Levant)을 조직화하기 시작했다. 즉, 이라크-레반트 이슬람 국가, 이라크·시리아 이슬람 국가라고 할 수 있는 이 조직이 IS의 모태가 된 것으로 보고 있다.

IS는 1999년도에 '자마트 알 타위드 왈 지하드'라는 이라크 수니파 테러단체로 출발했고, 2004년 알카에다에 충성을 맹세하면서 이라크 알카에다의 지부가 되었다. 이후 수차례 개명을 한 후, ISIL 또는 ISIS로는 2013년 4월부터 사용하였으며, 시리아까지 활동영역을 넓혔을 뿐만 아니라 세력을 키우던 중 알카에다와의 권력 다툼을 벌이면서 이라크 북부와 시리아 북서부 지역까지도 점령해나갔다.

알카에다는 시리아 내전 동안에는 IS와 함께 싸우기도 했지만 이슬람 율법(샤리아)의 해석에 대한 이견(異見)과 함께 사람을 지나치게 많이 죽인다는 불만 등으로 IS와 결별을 하게 된다. 알카에다는 미국의 제국주의 성향에 맞서서 직접 공격하는

39) 『한경경제용어사전』 (검색: 2016.11.5)

등의 국가와의 정면 대결은 자기들의 역량을 약화시킬 뿐, 실익이 없다는 판단 하에 뉴테러리즘을 자행하고 있다. 그러나 IS는 외형적으로는 이슬람 근본주의에 입각한 정통 이슬람국가 건설을 기치로 내세우면서 미국 등 서방국가뿐만 아니라 중동지역의 이슬람권 국가까지도 전복 대상으로 하는 극단주의적인 성격으로서 분명한 차이가 있다.<sup>40)</sup>

IS는 2014년 6월29일 홈페이지와 트위터 등을 통해 자신들의 공식 명칭을 바꾸고 최고 지도자인 아부바크르 알바그다디를 칼리프로 추대하여 칼리프체제의 국가를 창시하겠다고 'IS(Islamic of state)'로 개칭하고 국가수립을 선포하기에 이른다.

IS의 지도자인 '알바그다디'는 지난 2004년 한국인 근로자 김선일씨를 납치해 참수한 '알자르키위'의 조직원이었다. 이 후 2006년 '알자르키위'가 미군 공습으로 사망하자 알바그다디는 IS를 승계한 후 이라크 내에 세력을 확장하기 위해 수니파 청년들과 연합하면서 급성장을 하게 되었고 지금에 이르게 되었다.<sup>41)</sup> 알바그다디는 2014년 7월 초에 무슬림을 탄압하는 국가로 이란, 터키, 인도네시아, 말레이시아, 중국, 인도 같은 국가를 언급하면서 성전(지하드)을 선포한 상태다. 이와 같은 IS가 주장하는 것은 이슬람교가 다른 종교와 공존하고 있는 세속화의 한 단면일 뿐임에도 이들 국가에 대해 이슬람의 정당한 권리 침해라고 억지를 부리는 것은 쉽게 말해 누구든 이슬람을 믿지 않으면 이슬람 탄압이라고 주장하는 궤변이라고 하겠다.<sup>42)</sup>

## (2) IS(Islamic state) 테러조직의 특징

### (가) 정통 칼리프국가 부활과 이슬람에 의한 세계정복

IS는 7세기 정교일치에 기반을 둔 이슬람제국 초기 칼리프 시대처럼 1인 지도체제로써 단일 위계조직을 꾸리고 있다. 이는 오사마 빈라덴을 중심으로 한 알카에다보다 더 중앙집권적이라는 평을 듣는다. 또한 최고 지도자인 아부바크르 알바그다디의 이름 역시 21세기에 '영광스러운 칼리프 시대'를 재현하겠다는 목적과 목표로 실천하겠다는 것이다. IS는 아랍인 중심의 정통 칼리프국가의 부활과 이슬람에 의한 세계정복을 꿈꾸는 극단적인 집단으로 이념적 기반은 극단적인 '탁피리즘(Takfirism)'으로서 이슬람 호전주의 이다. 이와 같은 탁피리즘의 뜻은 '정치적 목적

40) <http://newsindex.tistory.com/292>, (검색: 2014.11.16)

41) 『시사멀티매거진 NEWSN』 (2014.10.06)

42) <http://newsindex.tistory.com/292>, (검색: 2014.11.16)

달성을 위해서는 수단과 방법은 제한하지 않는다’, ‘공동이익을 위해서는 일별백계 할 수 있다’ 등으로 요약된다. 특히 이라크 ‘라카’에서는 7세기 당시 칼리프제도를 실제로 다시 재현하려는 행위가 감지되고 있으며, 코란을 엄격하게 준수토록하고 가난한 주민에게는 현금을 무상지급해주고 있는 것으로 알려졌다. 따라서 아사드 정권에 의해 핍박을 받고 있던 시리아 주민들 중 일부가 IS에 가담하며 지지하고 있다고 한다.

인터넷상에서도 IS는 선전 담당자를 따로 두고 있는 것으로 알려졌는데, 이들은 인터넷을 통해 IS 사이트에 빈번하게 접속하는 개인들을 추적해 특정 메신저로 접속토록 아이디를 부여하여 IS 주요거점인 이라크(바그다드), 시리아(라카), 쿠르드(모술) 지역으로 유도하고 있는 것으로 알려지고 있다.<sup>43)</sup> 이들 IS 단체는 무슬림을 대상으로 유튜브에 동영상을 올려 이라크와 시리아의 국경을 평화롭게 오가는 모습을 소개하는 등 “서방의 제국주의들이 그들의 이익을 위해 설정해 놓은 국경은 사라졌으며 드디어 자유를 회복했다”고 강조하며 홍보를 위한 선전전에도 치중하고 있다. 또한 미국과 서방의 영국 등을 대상으로 한 선전전에도 치중하고 있는데, 예를 든다면 납치한 이들 국가의 국민들을 참수할 때도 알카에다와 같이 큰소리를 지르는 대신, 저음의 영국식 영어발음으로 해설을 함으로써 다른 차원의 공황을 조성하는 새로운 형태의 폭력성을 보여주고 있다.

IS는 서구문물을 부정하며 서구식 옷차림 등의 문화와 통치제도를 받아들인 부정 한 이슬람국가들은 타락한 이슬람국가라고 주장하고 있다. 이라크에서 조직된 작은 단체에 불과했던 IS조직은 시리아 내전이 3년 넘게 지속되는 동안 그들 나름대로 전투력을 향상시켜왔으며 이를 발판으로 근래에는 이라크와 시리아의 상당부분을 점령하며 기존의 전통적인 테러단체와는 달리 훨씬 더 강력하고 잔혹한 모습의 거대조직으로 성장, 발전했다. 그러나 현재는 미군의 효과적인 개입 및 작전지원으로 급격히 약화되어가고 있다.

#### (나) 조직화 된 시스템

전문가들은 대부분의 테러단체들이 자연토굴이나 동굴 및 암거된 지하시설 등에서 소화기위주의 무기를 갖췄다면, 이들 IS조직은 3M(MEN, MONEY, MUNITIONS)을 전부 소유하고 있다는 것이 전문가들의 분석이다. 이들은 약탈경제를 기반으로 이라크의 30%, 시리아의 35% 정도의 영토를 장악하면서 중요도시

43) daero@newsis.com. (검색: 2014.10.1)

는 물론 시리아 유전 50개소, 이라크 유전 20개소와 주요도로를 점령했었으며 기존 관료 구조를 활용해 행정체계까지도 갖추고 있다. 그리고 IS조직이 과거의 테러조직과 또 다른 특징은 하나의 국가를 구축하기 위해 충분한 재정을 바탕으로 다른 반군에 비해 5배 이상의 월급을 주면서 외국 용병들까지 끌어들이어 단순한 테러리즘조직을 넘어 세계평화를 위협하는 반인륜 범죄행위를 계속하고 있다는 점이다.

알 아라비아(Al-Arabia) 이슬람권 방송사에 의하면 IS테러조직은 만약 자기들의 여권 소지자가 어느 국가에서든 피해를 당하면 IS는 그 인원을 구하기 위해 군대를 보낼 것이라고 그들의 ‘칼리프제 이슬람국가 여권’에 규정하고 있으며 이 여권은 이라크 및 시리아 접경 지역에 거주하는 주민 1만1천여 명에게 발급되었다고 전하였다.<sup>44)</sup>

특히 IS테러조직은 자기들이 점유한 시리아 유전(50개소), 이라크 유전(20개소)를 통하여 지속적인 재정을 공급받음으로써 이들을 가장 공격적인 무장 집단으로 활동하도록 하고 있는데, 이처럼 풍부한 재정을 바탕으로 다른 테러조직들과는 비교가 되지 않는 큰 급여를 지급하여 외국 용병들까지 끌어들이고 있는 점이 IS테러조직의 가장 큰 특징이라 할 수 있다.

#### (다) 풍부한 재정과 수입원

파이낸셜타임스 보도에 의하면 쿠웨이트 등의 이슬람권 수니파 거부들이 IS테러조직에 지속적으로 기부하고 있으며, 점령지역인 시리아 및 이라크 접경의 거점지역에서 기업과 농가를 상대로 한 정기적인 조공, 현지의 소수 종파인 기독교도 등에게 대중교통 이용료와 통행 및 보호세 징수, 무기 밀거래, 강도 및 인질 행위 등을 통해 재력을 키우고 있는데 자산규모는 대략 최대 5억 달러(5,000억 원) 규모로 추정하고 있다. 이 밖에 곡식과 고대유물 등의 밀거래와 인질 몸값 등에 의한 현재까지의 수익만으로도 약 674억 원(4,000만 파운드) 이상을 벌어들였으며, 이라크 북부지역 정유시설에서만 하루 200만 달러이상의 수익을 거두어들이고 있다고 한다.<sup>45)</sup> 또한 IS는 ‘2013년도 연례보고서’에 이라크 지역에서만 암살테러 1,000건, 폭발물 테러 4,000건 등 총 1만 여 건의 테러리즘을 자행 했다고 기록하여 2014년 3월에 공개한바 있다. 그리고 현지 기자 등의 납치 테러도 국제언론인보호위원회(CPJ)에 의하면 80명 이상이 시리아에서 납치된 것으로 파악되고 있어 문제시 되

44) 『시사멀티매거진 NEWSN』. “조직화된 테러조직, IS,” (검색: 2014.10.06.)

45) 위의 잡지, (검색: 2014.10.06.)

고 있다. 전문가들은 이와 같은 IS의 ‘연례보고서’ 공개는 단순한 정보 공개의 목적이 아닌 재정적 지원을 유도하는 효과를 노리고 하는 행위로 보고 있으며, 외신기자들은 “테러를 판매한다(Selling Terror).”<sup>46)</sup>고 묘사하기도 했다.

## (라) 군사력

### 1) 군사장비

이라크지역의 테러 전문가들은 IS의 활동 대원수는 최초 1만5000명 정도로 추산하고 있었지만, 곧 세배 이상에 도달할 것으로 전망한 바 있다. 또한 인권감시단체(시리아 거주)에 의하면 2014년 7월에 만 IS의 신입대원이 6300여 명으로 빠르게 확장되고 있다고도 발표하였다. 이 같은 확장은 IS테러조직이 조직원에게 월평균 400~500달러를 지급하고 있으며, 이 금액은 해당 지역 평균 임금의 세 배에 달하는 것으로 알려졌다. 또한 유럽 국가의 실업률이 높은 이슬람권 이민 가정의 자녀들이 많이 가담하는 편이고, 호주, 미국, 구소련 지역 등의 청년들도 가담하는 자가 늘고 있다고 한다.

IS테러조직의 병력은 미군으로부터 노획한 무기, 인터셉터 방탄복, 차량, 미군 표준군복, 야간투시경(PASGT, AN/PVS-7), M-46 포, ZU-23-2 대공포 등을 재사용하고 있다.<sup>47)</sup> IS는 이와 같이 이라크와 시리아 지역의 정부군 군사기지를 손에 넣으면서 많은 전투장비를 보유할 수 있었다. 그리고 전체 대원이 개인당 M16 소총(3세트)을 갖추고 있으며, 미군의 험비차량 및 곡사포 등도 사용하고 있으며, 일부 전문가들은 구 소련제 T-55탱크(30여 대)와 T-72탱크(10여 대)도 보유하고 있는 것으로 주장하고 있다. 또한 IS가 2014년 6월에 시리아 모술의 국제공항을 점령하면서 UH-60(블랙호크)헬기의 항공기 화물을 다수 노획했지만, IS에는 훈련된 조종사가 없을 것이므로 이용하지는 못할 것이라는 전문가의 추측도 있었다.<sup>48)</sup> 또한 시리아 북부에서 획득한 IS테러조직의 노트북에서 페스트균을 이용한 생화학무기 제조법이 발견됐다고 외교전문지 포린폴리시(FP)가 보도하면서, IS는 재래식 무기를 넘어 생물 및 화학 무기에 이르기까지 사용하려고 준비하고 있는 것 같다고 보도한바 있다.<sup>49)</sup>

### 2) 조직원 모집 및 선전술

46) 위의 잡지, (검색: 2014.10.06.)

47) <http://www.militarytimes.com/article/20140612>. (검색: 2014.11.14.)

48) <http://ko.wikipedia.org>, (검색: 2014.11.4)

49) <http://ko.wikipedia.org>, (검색: 2014.11.4)

MCT(머린코타임스: 미 군사전문지)는 'IS의 군사 능력 5가지'라는 분석 기사에서 IS테러조직은 무기 및 장비가 아닌 SNS(소셜 미디어)를 활용하여 이에 친밀한 청년들을 상대로 선전 활동을 적극적으로 수행함으로써 이들을 IS 전사로 끌어들이는 조직을 구성하는 전문가 수준의 선전술이라고 군사전문가들의 지적을 게재했다.

### 3) 부대 결속력

IS의 조직 동원능력은 최대 3만1천500명으로 추산되고 있으며 이는 테러조직으로서 상상 이상의 대단한 동원력을 가진 것으로 입증됐다. 또한 테러조직의 지도부 요원들은 오랫동안 동거동락하면서 조직원들을 일사불란하게 이끌고 있으며, 바로 이런 속성이 장비보다 더 위협적일 수 있다고 보고 있다.

### 4) 교육수준

IS의 젊은 조직원들은 서구의 선진국인 미국, 영국 등에서 교육받은 자들로서 다른 테러조직들과는 차이점이 있다. 이와 같은 교육 수준이 전투행위에는 유용하지 않을 수도 있지만, 미디어 분야에 똑똑한 요원을 배치해놓고 전략 커뮤니케이션 포트폴리오를 구성한다는 것 자체가 분명한 영향을 끼칠 것이며 큰 위협이다.

### 5) 점령지 관리

IS 점령지의 거점들은 대부분 고속도로를 따라 점유되어 있는 것이 특징인데, 그 이유는 마을사이의 도로를 통제하기 위한 것이다. 그러나 IS의 이러한 거점은 반대로 미군에게는 이들의 거점 타격에 유리한 이점을 제공하는 면도 있다.<sup>50)</sup> 따라서 IS는 거점 공격에 위협과 공포심을 조장하면서 대응하는 등의 방식으로 점령지를 통제하는 것으로 보인다.

## (마) IS(Islamic state)테러조직의 대외관계

### 1) 대(對) 이라크

수니파인 후세인 정권이 이라크 전쟁으로 무너지면서 미군 주도의 총선으로 이라크 전체인구의 약 65%에 해당하는 시아파가 권력을 장악하였다. 그러나 수니파인 IS테러 조직은 이러한 시아파의 권력 독점에 반발하여 현재까지도 이라크정부군 및 이라크의 쿠르드 자치정부(KRG)하고도 대치하고 있다.

50) 『연합뉴스』 (검색일: 2014.9.18.)

## 2) 대(對) 시리아

IS테러 조직은 이란을 등에 업은 시아파정권이 시리아 내전으로 인하여 위기를 맞을 시기에 반군세력에 동참하였다. 이들은 국제사회의 무기와 장비 등을 지원받아 세력을 키우며 시리아정부군과 대치하는 구도를 보였으나, 자유 시리아군(수니파) 등의 온건한 반군세력과의 길을 달리하였고, 시리아 내 쿠르드민병대(YPG: 쿠르드 민주동맹당)와는 시리아의 터키와 인접한 코바니지역을 두고 치열한 전투를 하고 있다.

## 3) 대(對) 미국 및 서방국가

IS테러 조직은 이라크 정부를 지원하고 있는 미국과 서방국가들을 적으로 간주하고 있는데 그 이유는 이라크를 자신들의 점령대상으로 여기고 있기 때문이다. 이에 아랍세계에 막대한 영향력을 행사하고 있는 미국을 비롯한 영국, 프랑스 등은 IS테러 조직의 비인도적인 행위에 대한 비판과 함께 그들의 근거지에 대한 공습에 나서고 있다. 특히 러시아와 중국 또한 이를 지지하고 있으며, 그 외에 많은 세계 국가들도 이에 공조하고 있다.

## 4) 대(對) 이란

이란은 시아파 정권으로서 IS테러조직을 이단으로 칭하거나 수니파 극단주의자라고 적대시하고 있으며, 같은 시아파인 이라크와 시리아정부를 군사적으로 지원하고 있는 상황이다. 그러나 이란은 국제연합군이 중동지역에서 군사행동을 하는 것에 대해 경계하고 있으며, 국제연합군과의 공조는 원칙적으로 거부하고 있다.

## 5) 대(對) 터키

터키는 IS테러조직이 터키와 국경을 맞대고 있는 시리아의 코바니를 공격함은 물론 터키 본토까지 위협할 수 있는 상황으로서 국제사회와 같은 입장을 취하고 있다. 그러나 터키 지상군 파병 등의 시리아 내에 대한 직접적인 군사투입에 대해서는 반대의 입장이다. 하지만 코바니에서 IS테러 조직과 맞서는 이라크 쿠르드자치정부(KRG)군이 시리아 영토 내 쿠르드민병대(YPG)를 증원하기 위한 국경통과를 승인하는 등의 간접적인 지원은 허용하고 있다.

### (바) 대(對) 기타 아랍국가

중동 내 미국의 우방국들인 사우디아라비아, 아랍에미리트, 요르단, 바레인 등은 수니파인 IS테러조직을 이단으로 여기고 있으며 절대 이슬람을 대표할 수 없다고

지적하고 있다. 따라서 이들 아랍국들은 IS테러조직에 대한 군사동조 및 국제연합 전선에 가담하고 있으며, 이들 주변 아랍국들은 카타르 또한 미국에 공조하고 있으나 이중적 태도를 지적하고 있다.<sup>51)</sup>

## 2. 이슬람테러리즘의 궁극적 목표와 테러위험

### 가. 이슬람 테러리즘의 궁극적 목표

#### (1) 국내 테러리즘 목표

IS테러 조직에 의한 한국 내에서의 테러리즘 가능성은 이슬람 급진주의 이념에 의식화된 추종자 또는 추종단체에 의해 발생할 수 있다고 본다. 그러나 IS테러 조직원에 의한 직접적인 테러리즘 가능성은 낮을 것으로 보고 있다.

IS테러 조직에 대한 추종자 및 추종단체들의 한국 내 테러리즘 가능성에 대해서는 자생테러(homegrown terrorism)의 동기요소인 배경요인(background factors), 유발요인(trigger factors), 기회요인(opportunity factors)이라는 세 가지 요소로 구분하여 분석하였다.<sup>52)</sup>

첫째, 배경요인은 다문화 사회, 소외계층, 탈북자 등을 요인으로 들 수 있는데, 다문화 사회 구성인원 중 저개발국 근로자의 경우, 2014년 말 현재 한국 내 체류 총 인원은 180여만 명(불법체류자 2만8천8백여 명 포함)으로써 국민전체인구 대비 3.57%에(법무부, 2015) 이르고 있다. 이들 중 최소의 안정적 생활을 할 수 있는 취업은 불법체류자 7만여 명을 포함하여 62만여 명에 불과하다(법무부, 2015). 이들 저개발국 근로자 자녀는 총 21만여 명인 가운데 자라는 과정에서 급진이념이나 폭력행동에 가담하기 쉬운 14세-18세 자녀가 총 2만7천여 명에 달한다(행정자치부, 2015). 특히 테러가 빈발하고 있는 시리아, 이라크, 예멘, 아프가니스탄 등 이슬람 국가 출신도 23만여 명에 이르고 있다.<sup>53)</sup>

이와 같은 저개발국 근로자 및 탈북자들은 월급 미납, 구타 및 폭행, 노예 취급 등에 대한 인권과 관련된 문제 개선을 제기하고 있어 다문화 가정의 증가와 함께

51) 『위키피디아』 (검색: 2016.11.5.)

52) “IS의 테러양상과 우리나라 테러 가능성 평가”(한국경찰연구, 제14권 제3호, 정육상), pp. 223-229.

53) 한국과 교류가 이루어지고 있는 국가로서 테러리즘이 반복해서 발생하고 있는 이슬람 국가는(아시아: 필리핀·태국·인도네시아·방글라데시·파키스탄, 중동지역: 이란·UAE·사우디아라비아·터키·시리아·요르단·이라크·아프가니스탄·예멘·쿠웨이트·레바논·팔레스타인, 아프리카: 소말리아·리비아·알제리·튀니지 등) 21개국이다(법무부, 2015).

부작용도 적지 않다. 즉 3D업종에서 한국 내의 부족한 노동력을 보완해 주는 긍정적인 점도 많으나 다문화 가족들에 대한 편견과 차별에 힘들어하고 있다. 따라서 정서적으로 예민한 이들의 자녀가 소셜미디어 등을 통해 IS테러조직의 선전에 접촉하면서 테러리즘세력으로 변질될 수 있다고 하겠다. 또한 2015년 5월 현재, 한국 직업능력개발원이 탈북자 1만2천여 명을 대상으로 조사한 결과, 대부분이 가난과 편견 속에서 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 일반국민 대비 탈북자(3만여 명)의 경제생활 참여율(61.3% : 48.6%), 취업자 재직기간(54개월 : 16개월), 실업률(3.2% : 13.7%)으로서 한국 내 정착에 대부분이 부적응을 겪고 있는 것으로 한국직업능력개발원은 분석하고 있다. 이와 같이 다문화 가정 중 빈곤과 차별 등으로 생활환경이 어렵고, 상대적인 박탈감이 심해지면서 불평등한 사회에 좌절하고 분노하게 된다면 IS테러조직의 선전에 넘어갈 가능성을 가지고 있다고 보고 있다. 즉 외국인 근로자, 탈북자, 한국 내 소외계층 등을 포함한 한국에서 2인 이상으로 구성된 전체 18만7천여 가구 중 최저생계비에도 못 미치는 생활환경 속에서 살고 있는 이들 저소득 소외계층은 아래 <표 3-2>에서 보는 바와 같이 4.61% 이상이다. 이들은 편견과 차별 속에서 현실의 어려움을 타개하기 위한 절망감으로 이슬람 극단주의 선전에 오염될 가능성이 있는 것으로 보고 있다.

<표 3-2> 월 100만 원이하(2인 이상 가구)

구 분	전체가구 수	100만 원이하 가구 수	비율(%)
2015년	18,705,004	862,300	4.61
2014년	18,457,628	103,547,293	5.61
2013년	18,206,328	113,061,296	6.21

※출처: 통일부, 『2015 국가통계포탈』, 재구성.

둘째, 한국 내에 이슬람 테러리즘 유발요인으로는 미국과의 협조 및 지원을 위한 중동지역 재 파병 결정, 다문화 가정의 소외계층을 자극하는 언론 및 SNS 등의 보도내용 등 다양한 요인이 있다. 만약 미국의 요청 또는 공공의 적인 IS테러조직을 격퇴하기 위해 시리아나 이라크에 파병을 결정 및 시행한다면 과격한 이슬람 급진주의에 이념화된 자들이 미군기지 및 지원시설 등을 대상으로 테러리즘을

자행하는 요소로 작용할 가능성이 있다.

셋째, 기회요인으로는 한국사회에 무슬림 노동자 및 기타 외국인 거주자가 증가함에 따라 이슬람 사원 등 소수 종교시설도 늘어나고 있는데, 이러한 시설을 근거지로 하여 상대적인 빈부의 격차와 삶의 가치 기준의 양극화에 대한 불만을 가진 소외된 계층들을 중심으로 급진이데올로기를 탐닉할 가능성도 배제할 수 없다. 또한 2014년 7월 현재 한국 내 거주자의 인터넷 이용자 수는 4천여만 명이며(한국인터넷진흥원, 2015) IT강국으로 인정받고 있는 환경은 사회 불만이나 이슬람 근본주의에 심취된 자들에게는 지하드의 찬양과 극단주의 이념전파에 매개체로 이용되어 과격행동을 촉진하는 기회요인으로 작용될 수 있다고 할 수 있다.

즉 현재의 한국 사회는 다문화 가정 자녀, 저개발국 근로자, 탈북자 등 소외계층의 증가로 인한 이들에 대한 편견과 차별이 존재하고 있으며 이로 인해 상대적 박탈감을 느끼고 있는 가운데, 정부는 국제사회의 일원으로서 공공의 적인 IS테러조직 등의 퇴치에 직접 또는 간접적으로 참여하고 있는 게 현실이다. 이와 같은 현상은 IS 등의 이슬람 테러리즘 유발 요인이 되고 있으며, 한편으로는 소셜미디어 사용자의 증가와 82%의 인터넷 사용자 등이 있어 기회요인으로도 작용되고 있다. 따라서 IS테러 조직을 추종하는 국내·외 세력에 의한 테러 발생가능성도 적지 않다고 볼 수 있다. 그러나 한국 내에서 IS테러조직원이 직접 공격에 가담할 가능성은 많지 않을 것으로 보고 있다. 그 이유는 IS테러조직이 그들의 본거지인 이라크와 시리아지역에서 미국을 비롯한 국제동맹군과의 전투에 치중하고 있는데다 그들 바로 옆의 요르단 등 인접한 국가를 제쳐두고 한국까지 공격하는 것은 합리적이지 못하기 때문이다. 또한 그들의 목표인 이슬람국가 건설을 위해 아직은 이라크와 시리아지역을 근본으로 하여 인접한 중동지역과 아프리카지역에서 그들의 세력을 확대하고 있기 때문이다. 즉 그들의 테러리즘전력을 원거리에 위치한 한국까지 분산시키는 것은 합리적인 전략 선택이 아니라고 판단하고 있는 것이라고 하겠다. 그러나 이미 포섭되어 IS테러조직에 가담하고 있는 한국인 김OO군이나 북한주민 또는 동남아인을 활용하여 몰래 입국 후 테러를 할 수도 있는 것이다.<sup>54)</sup>

## (2) 국외 테러리즘 목표

한국은 IS테러조직 격퇴를 위해 선도하고 있는 미국의 동맹국가로서 이라크 내의 무장 테러리즘세력을 퇴치하기 위해 쿠르드 지역에 파병한 전력에 있으며 앞으로

54) 『조선일보』 2014년; 『올인코리아』 2014년

도 필요하다면 언제든지 추가 파병도 가능하기 때문에 그들의 테러대상이 될 가능성은 충분하다고 할 수 있다. 특히 중동 및 아프리카 지역 등 IS테러조직의 본거지인 시리아 및 이라크와 가까운 곳에 위치한 중동지역 국가에서 체류하는 한국인에 대한 테러 가능성은 매우 높다 하겠다. 실제로 2015년 4월 12일 리비아의 수도인 트리폴리에 주재한 한국 대사관에 IS테러조직은 무차별 기관총 사격을 가하여 경비원 2명이 살해되고 1명이 부상당한 테러를 자행하기도 하였다. 그들이 한국대사관을 테러표적으로 선정하여 계획적인 공격을 자행한 것으로 판단되고 있다.<sup>55)</sup> 이러한 가운데 세계 경제규모 12위라는 국력에 걸맞게 해외투자, 여행 등의 목적으로 해외진출이 증가하고 있고 국제사회일원으로서 국제질서 유지를 위한 역할도 증대되고 있어, IS테러조직의 테러리즘 가능성도 점증되고 있다고 하겠다. 지난해에 해외로 출국한 인원은 총 1천6백여만 명으로서 1980년도 해외 출국인원이 34만여 명인데 비해 약 5천배 이상 증가함으로써 상대적으로 테러리즘 피해 위험도 높아진 것이다(법무부, 2015).

한국 기업의 해외 신규진출 역시 테러리즘 가능성이 높은 이라크나 시리아, 리비아 등이 포함된 주변 국가에 1980년도 352개에서, 1994년도 1천5백여 개, 2000년 이후 현재는 2천-5천여 개의 신규진출이 크게 증가하였다. 따라서 1980년과 비교해서 약 6백-1천4백배가 증가된 것으로써(한국수출입은행, 2015), 테러 당할 가능성도 그만큼 증가하고 있다는 것을 의미한다. 주요 사례를 살펴보면 2003년 11월에는 이라크 티크리트에서 한국인 2명이 살해된바 있으며, 2004년 11월에는 이라크 팔루자 소재의 가나무역 직원이었던 김선일씨를 IS테러조직의 전신인 ‘알 타우히드 왈 지하드’가 무참하게 참수한 적도 있다. 2007년 7월에는 분당 샘물교회 선교단 23명이 아프가니스탄지역에서 탈레반에 의해 피랍되어 2명은 살해되고 21명은 석방된 적이 있으며, 2009년 3월에는 알카에다가 예멘 세이운 지역에서 자살폭탄 공격을 하여 한국 관광객 4명이 사망하고 3명이 부상당한 적도 있었다. 또한 2014년 2월에는 IS테러조직으로부터 테러수법을 전수 중에 있다는 무장 단체인 안사르 바이트 알 마크디스에 의해 이집트 시나이 반도에서 충청북도 소재 진천중앙교회 교인 31명이 성지순례를 하던 중 김홍열 권사 등 한국인 3명이 살해되었다. 현재도 선교 외에도 성지순례, 격오지 여행 등 다양한 목적과 형태의 해외출국이 늘어나면서 또 다른 테러리즘 피해 가능성은 높아지고 있다.

55) 정육상(2015), 앞의 논문, pp.145-148.

## 나. 이슬람테러리즘의 테러위협 유형

### (1) 민간인 학살

IS테러조직은 이라크정부와 군사적 목표를 대상으로 공격할 뿐 아니라 이라크 내 민간인 수천 명을 살상한 행위에 대해 지탄을 받고 있다. 사례를 든다면 이들은 2014년 10월 31일, 점령지인 안바르주히트 마을에서 전투를 벌이다 후퇴하고 있는 알부-님르 부족원들을 사막지대에서 붙잡아 50여 명을 일렬로 세워놓고 총으로 쏘아 집단 학살을 자행하기도 했으며, 라마디 북쪽에서는 시체 35구(알부-님르 부족원)가 발견되었고, 안바르주 히트 등 2곳에서도 시신 220여구(알부-님르부족원)가 매장된 현장이 발견됐다. 이와 같이 IS테러 조직에 의해 학살된 알부-님르 부족원은 2014년 10월 말까지 최소 300명 이상이 될 것으로 로이터통신 보도를 기준으로 집계되었다.<sup>56)</sup> 또한 IS테러조직은 시리아 모술 외곽의 바두시 교도소 내에서도 2013년 6월경에 600여명의 시아파 수감자들을 학살한 것으로 국제인권단체 휴먼라이츠 워치(HRW)가 보도했다.<sup>57)</sup>

### (2) 인질참수

IS테러 조직은 서방 국가에 군사적으로 밀리게 되면 ‘인질 참수’라는 잔혹한 참상을 연출하여 상황을 반전시키려 한다는 분석이 있다. 자신들의 패배를 선전으로 만회하기 위해 인질 참수 동영상 공개하는 행동패턴을 반복하고 있는데, 이와 같은 참수 동영상을 통한 선전 활동으로 사회 불만세력 등의 대중 지지를 확보하고 새 대원을 모집한다는 것이다. 인질참수의 첫 희생자는 미국인 기자였으며 참수 동영상은 IS테러조직이 이라크 북부 아메를리지역에서 패한 지 2일 후에 공개됐고, 영국인 인질 두 명의 참수 동영상도 미국의 하디타담 공습과 미국이 시리아 내 IS테러 조직 근거지에 대한 공습을 시작한지 며칠 뒤에 공개했다. 이와 같이 IS테러 조직 근거지를 겨냥한 미국 등에 의한 공습 후에는 미국인 인질 등을 참수하고 있어, 무고한 희생자도 이에 비례해 늘어나고 있는 실정이므로 이 지역에서의 활동을 특별히 유의해야 하겠다.<sup>58)</sup>

### (3) 노예제

2014년 10월 15일, IS테러조직의 온라인상의 영문기관지 (Dabiq : IS의 온라인

56) 『연합뉴스』 (검색: 2014.11.03.)

57) 『뉴스1』 (검색: 2014.11.01.)

58) 『메트로신문』 (검색: 2014.10.05)

영문기관지)에 노예제 부활을 공식 선언했다. 이 기관지에 ‘노예제의 부활’이라는 제목으로 여성과 어린이를 인신매매할 수 있다고 게재한 후에 이를 공식화하면서, 이라크 신자르를 점령한 후 전투원들에게 그 지역 원주민 여성과 어린이를 전리품으로 나눠줬다고 밝혔다. 그리고 이와 같은 야만적인 행위를 이슬람법에 따른 것으로 정당한 행위라고 주장하였다.

국제 인권단체인 휴먼라이츠워치(HRW)에 따르면 IS테러조직은 현재도 이라크와 시리아 내의 점령지 강제 수용시설에 야지디족 주민 수백 명을 억류하고 있는 것으로 알려졌다. 이들은 야지디족 중 10대 소녀들을 비롯한 젊은 여성들을 IS전투원들과 강제로 결혼시키고 있다고 한다. 또한 강제 개종, 성폭력, 인신매매 등을 자행하는 등 야지디족에 대한 잔혹한 범죄행위는 점점 참담하게 악화되고 있다고 말했다.<sup>59)</sup>

#### (4) 소년병 이용

2014년 9월 8일, 유엔 안보리 보고에서 유엔 아동·무력분쟁 특사는 “IS테러조직은 이라크 내에서 올해 들어서만 최대 700명의 어린이를 즉결 처형하여 생명을 잃었거나 불구가 됐다”고 밝혔고, 이들 어린이 중 일부는 자폭테러에 이용하는 만행을 저질렀다고 지적했다. 또한 IS테러조직은 13세 소년들까지도 무기운반과 경계근무, 민간인 체포 등에 동원하기도 했다고 밝혔다.<sup>60)</sup>

### 다. 이슬람테러리즘의 추종과 모방 테러 확산

무차별적이며 잔혹한 IS테러조직을 추종하는 가장 큰 이유 중 하나는 이슬람국가를 건설한다는 명분이며, 이 명분을 이유로 미국기자를 참수한 동영상 공개하거나 레바논 군인 및 시리아군 포로 250명을 참수하는 동영상을 공개하기도 했다. 이들은 이와 같은 참수는 이슬람국가의 전통적 형벌이라고 주장하는 등 잔혹성을 극명하게 보여주고 있다. 또한 이라크 북부 야지디 부족이 개종을 거부해 이들에 의해 수백 명이 학살되기도 했으며, 단 한 명이라도 개종하지 않으면 전원몰살이라는 무법적 강제원칙에 따라 대규모 살육 행위도 개의치 않는다. 더구나 이들은 어린이들에게도 이러한 잔혹한 수법을 전수시키는 반인륜적인 행동도 자행하고 있어 문제시되고 있으며, IS대원 중 1명은 7살 난 아들이 참수된 시리아군 병사의 머리를 들게 한 후 사진을 찍어 공개하거나 잔인하게 목을 자르고 채찍질하는 장면을

59) <http://news1.kr/articles/1908050>, (검색: 2014.11.19.)

60) 『연합뉴스』 (검색: 2014.09.09.)

보여주기도 하였다. 이것뿐 만 아니라 성적학대, 노동력 착취 등의 만행도 자행하고 있어 국제사회의 큰비난이 계속되고 있다.<sup>61)</sup> 이와 같은 방법으로 장악한 지역에 대해서 복종하지 않으면 반드시 죽임을 당한다는 잔혹한 행위를 통치 수단으로 이용하고 있다. 따라서 알카에다는 IS테러조직의 이러한 잔혹성이 너무 극단적이어서 관계에 조심하고 있다는 주장이 나오기도 했다. 또한 시리아 정부군과 반군의 민간인 학살도 지속되고 있는 가운데 특히 IS가 장악한 시리아 북부와 북동지역은 매주 금요일마다 광장에서 참수형, 채찍질이 자행되고 있는 것으로 알려졌으며, 강제로 어린이를 포함한 민간인이 이를 지켜보도록 함으로써 주민들을 공포에 빠뜨리고 있다고 전했다.<sup>62)</sup>

IS테러조직의 추종 및 모방 테러 확산 위협은 미국이 IS테러조직의 근거지에 대한 공습을 실시한 이후 미국의 우방국 소속의 국민을 인질로 억류한 후에 살해를 하겠다고 공언하는 한편, 극단주의 이념으로 연결된 각국의 테러조직이 이를 실행하도록 함으로써 테러외의 전쟁에 참여 또는 지원하는 유럽 및 미주 국가(영국, 프랑스, 벨기에, 독일, 캐나다 등)의 국민들까지도 지속적인 테러위협을 받고 있다. 이러한 IS테러조직에 대한 지지를 최근에 필리핀의 아부 사야프와 알제리의 준드알 칼리파가 공개 선언한바 있으며, 아부 사야프는 2014년 7월 동영상에서 IS테러조직 지도자인 아부 바크르 알 바그다디에게 충성을 맹세한다고 공개하였고, 이들은 IS테러조직의 수법과 동일하게 인질의 몸값을 요구하면서 불응 시 잔인하게 참수하는 장면을 동영상으로 인터넷에 공개하는 등 모방을 하기도 하고 있다. 이처럼 IS테러조직에 동조해 테러리즘을 확산시킬 가능성이 큰 이슬람 급진세력들은 전 세계에 20여 개소, 11개 단체 이상이 분포되어 있는 것으로 분석되고 있다. 나이지리아에서는 보코하람이 2014년8월, 여중생 200명을 납치하고 지역 주민을 살해한바 있고, 예멘에서는 알카에다의 아라비아반도지부(AQAP)가 IS지도부와 교류하고 있는 것으로 보고 있다. 또한 중동과 북아프리카지역 뿐만이 아니라 아시아지역에서도 인도네시아나 말레이시아 및 싱가포르 등의 무슬림 인구가 많은 국가를 토대로 한 테러리즘조직인 제마이슬라미야와 중국 신장지역의 위구르족 분리 독립 세력이 IS테러조직으로부터 테러리즘 지령과 함께 훈련을 받고 있는 것으로 전해졌다. 그리고 미국 외교전문지 포린폴리시에 의하면 러시아의 체첸, 중국의 신장 위구르 지역의 이슬람 무장단체도 중앙정부의 억압으로부터 독립해 이슬람국가를 건설한다

61) 『시사 멀티매거진 NEWSN』 (검색: 2014. 10. 06.)

62) 『헤럴드경제』, <http://news.heraldcorp.com>, (검색: 2014.11.16.)

는 동일한 목표를 가졌다는 점에서 IS테러조직을 모델로 삼고 있다고 했다. 또한 미국 외교전문지 포린어페어스는 IS테러조직의 종말론적 세계관과 지하드(聖戰) 논리에 감화를 받은 아시아권의 무슬림교도들이 중동으로 가는 대신 현지에서 모방 테러리즘을 자행하고 있으며, 특히 인도네시아와 말레이시아 등 아시아의 수니파 회교국 무장 세력은 시아파 정권에 의해서 탄압받았던 시리아와 이라크의 IS테러 조직에 더욱 동화되고 있다고 분석했다. 이와 같이 IS테러조직이 모(母)체 격인 알카에다와 다른 이슬람 과격단체로서 서구에 맞서 전 세계의 무슬림 세력을 짧은 시간에 규합할 수 있었던 요인은 유전을 기반으로 한 자금력으로 코란(이슬람 경전)에 따른 이슬람국가(칼리프)를 실제로 이룩하겠다고 나선 유일한 이슬람근본주의 세력으로 분류되기 때문이다.<sup>63)</sup>

## 라. 이슬람테러리즘의 테러위협 분석

### (1) 국내 취약요소 및 예상 테러위협

국내 테러위협은 자국에서 태어나 성장해온 정치와 사회, 지리 및 경제와 문화 등 한국 상황을 비교적 잘 아는 IS테러 조직 추종세력에 의한 테러리즘 가능성이 많다. 따라서 취약요소의 폭 또한 넓어 질 수밖에 없으며 이와 같은 테러리즘 요소는 우선 주한 미군시설, 미대사관 및 총영사관, 미문화원을 포함한 미국의 주요인사와 미군인, 그리고 가족까지도 대상이 될 수 있다. 그리고 한국의 대통령, 정부 주요 인사, 기독교계 지도자 등에 대한 요인도 테러리즘의 선호대상이 될 수 있겠다. 또한 그들은 테러리즘 효과를 최대화하기 위하여 불특정 다수가 운집하는 다중 공공시설인 터미널 및 역등의 정류장, 기차 또는 버스와 같은 대중교통수단, 국제 경기 행사장, 국제회의 장소 또는 , 백화점 등이 대상이 될 수 있다.

국내에서의 테러 가능성은 낮으나 IS테러 조직원이 직접 한국 내에서 테러리즘을 계획할 경우 언어소통 문제와 입국 절차, 테러목표 선정의 제한 등으로 인해 한국에서 취향하는 국제 항공기 및 유람선 등이 될 수도 있을 것이며, 북한의 대남공작 테러요원들과 접촉하여 합작 테러리즘을 기도할 수도 있을 것으로 예측하고 있다.

예상되는 공격유형은 한국은 총기류 및 폭발물 통제가 엄격하다는 점에서 공공의 다중이용 시설이나 원자력발전소 등 국가중요 시설물과 대중이 많이 이용하는 지하철 등의 교통수단을 표적으로 한 폭발물 테러리즘을 기도할 수 있으며, 비합법적으로 구입한 총기나 독약 등을 사용한 요인암살 테러리즘도 기도할 수 있다. 또

63) 『프리미엄조선』 (검색: 2014.9.26.)

한 주요 인사를 납치하여 방송 및 미디어 매체에 공개한 후 폭발물로 폭살하는 잔인한 복합테러리즘도 예상할 수 있다.

## (2) 국외 취약요소 및 예상 테러위협

국외 중 테러리즘의 위험성이 높은 지역은 주로 중동 및 북아프리카 지역으로 구분하고 있다. 요즈음은 테러 위험국가 및 지역을 사전에 분류하여 경고하고 있어서 해당 지역의 출입을 자제하고 있으나 완전히 통제 할 수는 없다.

지금도 지속적으로 이라크와 시리아지역 외에도 주변의 IS테러조직 지부나 그들에게 충성을 맹세한 테러단체가 존재하는 중동지역에 사업이나 성지순례 및 여행 등을 위하여 방문하거나 현지에 체류하면서 언론사의 특파원, 기업의 근로자, 외교관, 선교사 등의 임무를 수행하는 국외 거주 한국인이 대상이 될 수 있다고 하겠다. 예상할 수 있는 테러 공격유형은 국제적 관심을 받을 수 있고 협상에 따라 몸값을 요구 및 획득할 수 있는 한국의 일반인과 요인에 대한 납치와 공개 참수테러가 있을 것으로 보인다. 그리고 같은 지역에 있는 한국의 기업 건물 및 대사관 등의 공공시설물도 폭발테러 대상이 될 수 있으며, 해당 국가로 취항하는 국제 항공기나 선박도 IS테러 조직의 표적이 될 수 있다. 특히 시리아지역의 IS테러조직의 지부는 북한과 70년대부터 접촉하면서 우호관계를 유지하고 있으며, 무기 밀매 등을 하고 있어 언제든지 북한정권과 연계하여 한국 국민이나 시설물을 대상으로 테러할 가능성은 상존한다고 할 수 있다.

## 제2절 북한의 대남전략과 테러위협

### 1. 북한의 대남전략분석

#### 가. 북한의 대남전략

북한은 체제수립이후 대남 적화통일노선을 변함없이 유지하고 있다. 이는 북한의 모든 정치, 사회, 대외관계를 규제하는 ‘바이블’인 노동당 규약에도 정확히 명시되어 있다.

1980년 당 제6차 대회에서 개정된 규약에는 노동당의 “당면 목적은 전국적인 범위에서 민족해방 및 인민민주주의 혁명과업을 수행하는데 있다. 따라서 최종 목적은 한반도 전체를 주체사상화 하여 공산주의 사회를 건설하는데 있다”라고 한반도

적화통일의 목표를 제시하고 있다. 이는 가장 최근 개정된 당 제7차 대회 규약에서도 그대로 유지되고 있다.

대남 공작기관들은 한반도의 공산화 완성과 통일, 남한에서의 혁명완수를 위해 통일전선구축, 지하당 조직, 심리전 등 다양한 전략과 전술을 구사하고 있으며, 남한사회에 혼란을 조성하고 ‘결정적 시기’를 앞당기기 위해 각종 테러조직들을 해외, 남한 후방지역에 침투시켜 암살, 파괴활동을 전개하는 무장폭력 전술도 지속하고 있다.

#### (1) 북한 테러리즘 수행조직 및 능력

북한의 주요 대남공작 테러기구인 군 총참모부 ‘정찰총국’이다. 지금까지 대남테러에 가담한 주요 북한기관들에는 전 노동당 ‘작전부’, 전 노동당 ‘대외정보조사부(35호실)’, 전 군 총참모부 소속 ‘정찰국’이 있다.

노동당과 군으로 이원화 되어 있던 이들 테러조직들은 2009년 2월부터 통폐합돼 현재 ‘정찰총국’으로 존재한다. 김정은의 대남공작 수행부서 단일화 추진 지시에 따른 것이다. 군 정찰국에 노동당 대남 공작부서들인 작전부와 35호실이 합세해 ‘정찰총국’으로 승격되면서 과거 총참모장에게로의 보고체계에서 최고사령관에게 직접 보고하는 ‘1호 보고단위’로 승격되었다. ‘정찰총국’의 임무는 대남 적화전략 실행이며, 대남공작·테러리즘·정찰·교란·군사대화·심리전의 구체적 임무를 수행한다. 이들의 모든 업무는 대남적화통일을 위한 구체적 환경 조성에 맞춰져 있다.

정찰총국은 제1국인 작전국, 제2국인 정찰국, 대화조정국, 제5국인 해외정보국, 제6국인 기술정찰국, 지원국 등 크게 6개 부서로 편제되어 있다. 작전국은 과거 노동당 작전국이 수행했던 공작원의 양성 및 침투를 담당하며, 대남공작원을 양성하고 교육훈련을 시키고 침투루트를 개척하여 공작원을 호송하고 안내하는 테러공작 등의 임무를 수행한다. 인원은 5천여 명으로 추정되고 있으며 예하에 육상처와 해상처, 지원본부로 편제돼 있으며 육·해상 침투를 담당하는 6개의 연락소도 운영하고 있다.

육상처는 공작원이 침투하기 전에 대기하는 사리원연락소와 개성연락소를, 그리고 해상처는 동해안에 청진연락소와 원산연락소, 서해안에 남포연락소와 해주연락소를 각각 예하에 두고 있다. 지원본부에는 공작원, 전투원들과의 교신을 담당하는 통신연락소를 전국 50여 장소에 고정식과 이동식의 송수신소를 은밀히 배치·운영하고 있다. 또한 한국의 암호해독을 위한 전문연구실도 운영하고 있으며, 해상침투

수단으로는 유고급 잠수함, 반 잠수정, 상어급 잠수함이 사용되며, 때론 어선으로 가장한 선박이 이용되기도 한다.

정찰국은 7개의 정찰대대와 본부에 정치부, 계획부, 특수정찰부, 통신부를 두고 있다. 4천 500명의 근무원이 있으며, 전방과 동·서해안에 3개의 파견기지, 22전대, 첩보수집을 목적으로 하는 198연락소, 간첩들에 대한 이남화 교육을 맡은 907부대, 게릴라 전투원을 양성하는 마동희 군사대학(전신 압록강대학)도 운영하고 있다.

각 군단, 사단들에도 정찰 대대들이 있다. 이들은 군 고유의 작전수행을 위한 정찰임무를 맡고 있다. 또한 전방 휴전선 지역의 군사동향 및 남한 후방의 산업시설, 비행장, 항만 등 전략목표들에 대한 정찰자료, 군사정보 수집도 이들의 몫이다. 또한 우리의 대간첩 작전능력, 통신체계의 취약점 관련 정보도 집중 수집한다. 이외에 필요시 후방침투 후 요인암살, 납치, 폭파 등의 테러임무도 수행하고 있으며 이를 위한 연락소들을 운영하고 있다. 이를 위해 산간 지역 침투로 개척은 필수이다.

5국인 해외정보국은 대남 및 해외 정보수집, 간첩 양성 및 파견, 공작, 대남 및 국제 테러를 전담하고 있다. 전 노동당 대외정보조사부(35호실)의 직능을 그대로 수행한다.

주요 활동거점은 일본 도쿄와 오사카지역, 마카오, 홍콩, 중국의 선양, 옌지, 상하이와 태국 방콕이다. 유럽의 프랑스 파리, 오스트리아 빈에서도 활약 중이며, 아프리카의 나이지리아, 에티오피아, 탄자니아에도 진출하였다. 미국에도 침투되어 있으며, 미국대상 공작을 위한 라틴 아메리카 침투도 활발하다.

대화조정국은 남북군사대화 관련 협상기술 개발, 회의 조정 등의 역할을 수행한다.

기술정찰국은 침투장비 및 기술개발, 사이버테러, 해커 양성교육 등을 담당하며, 예하에 해킹을 전담하는 110호 연구소를 두고 있으며, 기술정찰조 31소, 32소, 56소 등을 운영하고 있다. 이외에 128연락소, 198연락소, 448연락소 등이 존재한다. 또한 대남 간첩, 전투원들을 양성하는 대학도 운영하고 있다. 과거 금성정치군사대학의 후신으로 130연락소로도 불리는 김정일정치군사대학이 그것이다. 평양시 형제산구역에 위치해 있으며, 전투정찰원 양성 4년제와 대남해외공작원 양성 특수 1년제가 개설되어있다. 이곳에서는 김부자 사상교육은 물론, 남한정세와 지형학, 영어, 컴퓨터, 사격, 잠수훈련 등 각종 실전교육을 실시하고 있다. 실례로 정밀한 발전소 파괴를 위해 어느 곳을 어떻게 폭파해야 발전소가 완전히 기능을 멈추는지 숙달시킬 목적으로 발전·송전·변전과 관련된 모든 지식을 습득할 수 있는 ‘전기공학’이라

는 과목도 개설해 교육시키고 있으며, ‘원자력공학’과목을 통해서도 원자력발전소 침투와 파괴를 가르치고 있다. 따라서 사제폭발물 제조방법, 각종 폭발물 다루는 방법도 익히고 숙련시킨다.

침투를 위한 구체적 훈련내용들에는 백발백중의 사격술, 단도훈련은 기본이고, 장거리 수영, 스노클 및 공기통을 활용한 잠수법, 끊임없는 잠수훈련을 통한 정확한 목적지 도달 훈련, 항해술과 엔진조작법, 수중격투, 수중폭파훈련 등이 있다. 또한 테러대상의 목표물에 접근했다 임무를 수행하고 이탈하는 방법, 이 과정에서 적과 조우할 경우 제압하는 방법과, 무술훈련을 기본적인 훈련내용으로 교육하고 있다.

도쿄신문은 1997-1998년경 만들어진 이 대학의 ‘김정일의 대외정보학’을 입수해 보도하기도 하였다(2016.01.01.). 이 대외정보학에는 대남 공작 목표와 전략, 전술이 구체적으로 담겨져 있으며, 김정일이 직접 지시한 “북조선의 정보 조직을 적의 심장부에 깊숙이 뿌리를 내리게 하라”는 등의 내용이 포함되어 있다. 한국 해당 기관의 기존 직원을 포섭하거나 북조선 정보원이 직접 잠입하여 한국 내에 혁명사업과 통일을 조기에 완수한다는 것이다. 북조선 정보원의 침투 대상 기관으로는 대통령 비서실을 비롯해 행정부의 주요 기관, 합동참모본부, 육·해·공 각 본부, 국정원 등도 열거돼 있다. 구체적인 잠입방법으로는 기관원 취업 모집에 응모, 인사담당자 또는 기관장과의 인간관계 형성 및 매수에 의한 취업 청탁이 있으며, “기관의 관계자들을 매수하면 비교적 쉽게 취업문제도 해결할 수 있다”는 내용도 제시하고 있다.

통일전선사업부는 통일전략을 담당하고 있다. 구체적 임무는 남남갈등 조성, 홍보, 정치사회대화, 친북조성 등이다. 김양건이 부장 겸 비서였으며, 그의 사망 후 정찰총국장이었던 김영철 대장이 이어받았다.

김정은의 대남공작 부서 단일화 추진 지시에 따라 당 작전부와 35호실은 군 총참모부 정찰국으로 합쳐졌으며, 대남직과간첩 임무를 수행하던 노동당 대외연락부(과거 사회문화부)는 김정은과 직접 연계된 225국으로 재편되었다. 일부 언론자료에 따르면 내각 225국으로 존재하다 통전부에 통합되었다는 첩보도 있다.

국가안전보위부의 사명은 방첩, 체제보위가 기본적인 임무이나 중국지역 등의 해외에서 탈북자 및 한국 국민들에 대한 테러리즘에 적극 관여하고 있는 것으로 보고 있다. 특히 해외반탐정국(해외대렬보위국)은 체포공작조(15~20명)를 조직 운영해 악명을 떨치고 있다. 체포공작조의 사명은 해외에 파견되어 있는 북한 성원들 속에서 탈북동향이 제기되는 경우 해당지역 안전대표부와 연계해 그(들)을 해외현

지에서 구속하고, 북한으로 강제 이송하는 것이다. 뿐만 아니라 이들은 북한의 접경지역인 중국의 동북3성 지역에서 선교활동을 하고 있는 한국인들을 북쪽으로 유인하여 납치하거나 테러를 자행하는 만행도 저지르고 있다. 또한 중-북 국경지역에서 탈북브로커 역할을 하고 있는 한국의 국민(탈북자 출신)들에 대한 체포공작도 전문으로 수행하고 있으며, 2011년부터 현재까지 중-북 국경지역 및 해외에서의 한국 국민 납치는 대부분 이들의 ‘작품’이다.

적공국은 대남방송, 빼라(전단), 심리전을 통한 적군 와해공작이 주 임무이다. 이를 통해 한국군의 심리를 혼동 시켜 유사시 제대로 대응할 수 없도록 한다는 것이다. 대남관련 자료는 경찰국을 통해 입수하며, 경찰총국이 운영하는 대학인 마동희 군사대학(전신 압록강대학) 졸업생들과 북한 사회대학 어문학부 졸업생들 중 선발된 인원들을 입대시켜 활용하고 있다. 이와 같은 북한의 대남공작에 의한 테러조직은 테러리즘을 위한 책임 및 행동조직으로 구성되어 있다.<sup>64)</sup> 그동안 북한정권은 대남공작의 환경에 따라 노동당과 국방위원회가 관장하고 있으며 예하 조직들이 상호 유기적으로 연계하여 테러리즘 수행을 위한 조직을 약간씩 변화시켜 왔다.

#### (가) 대외연락부

북한의 대남공작에 의한 국내 및 해외 테러리즘을 담당하는 조직은 <그림 3-1>과 같이 구성되어 있다. 대외연락부는 노동당 예하 부서로 1947년 북조선노동당 제5과로 창설된 후 사회문화부로 활동하다가 1997년에 대외연락부로 부활되었으며, 2009년에는 내각 소속인 ‘225국’으로 변경한 후 지금까지 계속 과업을 수행하고 있다.

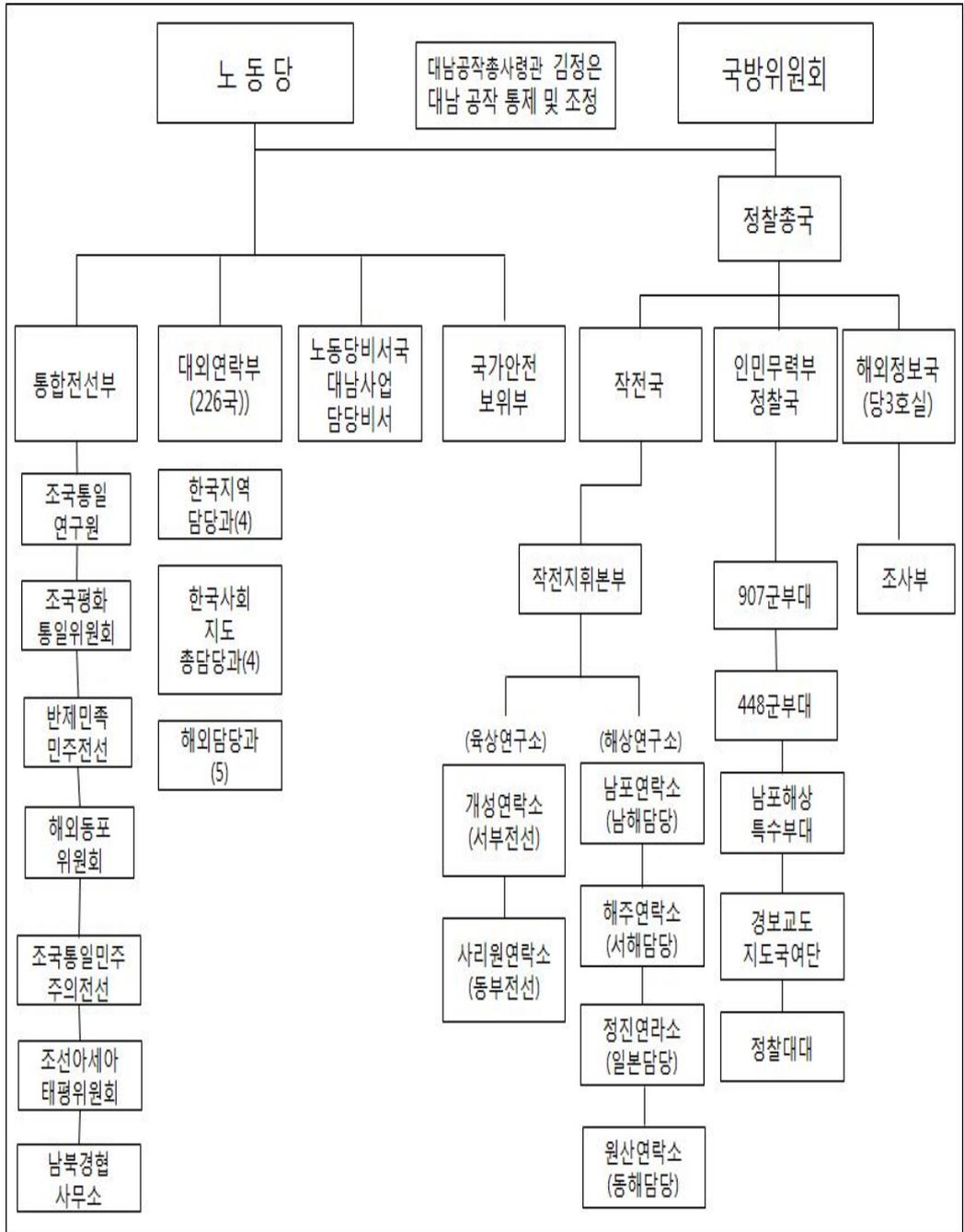
주요 수행업무는 남한 내 지하당을 건설한 후 정당·사회단체·군대 내부 등에 공작거점 구축 및 공작전술 연구·개발 과업을 수행하고 있는 것으로 보고 있다. 또한 한국 내에 지하조직을 구축하여 유지하는 책임도 지고 있으며, 이러한 임무달성을 위하여 6개 초대소(청진, 원산, 해주, 남포, 사리원, 개성)를 설치 운영하고 있다.<sup>65)</sup>

이 부서에는 외항선박 50여척 가운데 20여척을 운용하고 있으며, 미얀마의 아웅산국립묘소 폭파테러 시에도 대외연락부 소속의 “동건 애국호”를 운용한 적이 있다.

64) 구광모, “북한의 테러전략,” 『국제정치논총』 24집 2호, (서울: 한국국제정치학회, 1984), p.199.

65) 육군사관학교, 『2차 개정판 북한학』 (서울: 황금알, 2010), p.393

<그림 3-1> 북한의 대남공작 수행기구(개편)



※ 출처: 통일연구원, 『2009 북한개요』 (2009.10.), 재구성.

(나) 통일전선부

통일전선부는 한국 내에 반정부인사와 외국인, 해외교포 등을 포섭하여 반한(反韓) 정서를 확산함으로써 통일전선을 형성하기 위한 임무를 수행하고 있다. 또한 통일전선부는 대남공작기구 전체를 개편(1978년)하면서 신설하였는데, 이 신설기구로 북한의 대남공작전략은 연락부에서 통일전선부 중심체제로 전환되었다. 이 부서의 주 임무는 직접적인 대남공작 추진보다는 남북회담과 남북교류협력사업의 주관, 재일 조총련과 해외공작, 대남심리전, 그리고 해외교포·외국인·국내 반정부인사를 포섭하여 반한(反韓) 통일전선을 형성하는 등의 폭넓은 임무를 맡게 되었다.<sup>66)</sup>

(다) 정찰총국

정찰총국은 전투조의 직접침투를 총괄하며 한국의 요인암살, 중요시설 파괴, 군사정찰 등을 감행하는 대남작전을 전담하는 과거부터 현재까지도 가장 위협이 되는 대남공작 세력이다. 북한 정권은 2009년 4월경부터 노동당 및 국방위원회(군부)로 구분하여 분권화해서 시행하던 상당부분의 대남작전을 군부로 전환하는 등 대남공작기구를 대폭 개편하였다. 즉 노동당 산하의 작전부와 국방위원회 산하의 총참모부 소속 정찰국을 통합시켜서 정찰총국으로 개편 및 신설하였다. 평시 침투핵심세력인 정찰총국의 세부편성은 <그림 3-2>와 같다.

1) 작전국(1국)

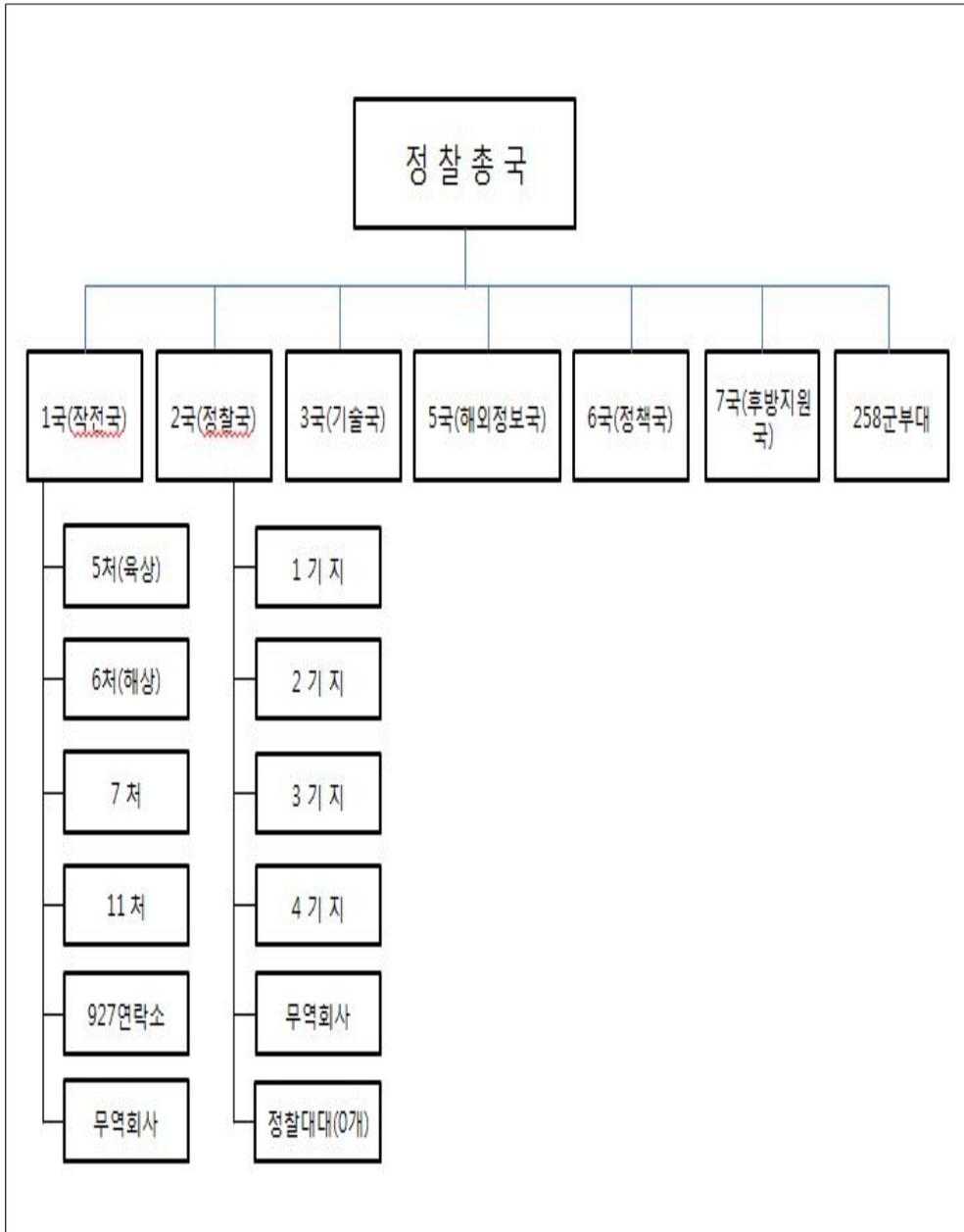
작전국은 원래의 노동당 산하의 작전과(연락부)에서 2009년에 신설된 정찰총국의 제1국으로 통합되었다. 대남공작기구를 개편하면서 작전국 예하에 국내·외 공작, 남치공작, 호송안내 등의 업무를 수행하고 있다. 국내공작 부서에서는 대남침투 및 연락거점 확보, 호송안내 부서에서는 공작원들에 대한 육·해상 침투로를 통한 호송 및 안내를 전담하고 있다.<sup>67)</sup>

총 편성요원은 약 3,500여 명이며 김일성정치군사대학을 통제하고 대남간첩 파견지인 육상연락소(2개소)와 해상연락소(4개소)도 조사부에 의해 통제하고 있다. 또한 전투원(안내원 및 공작원 요원)들과 남파공작원에 대한 정규기본 교육훈련을 전담하여 실시하고 있으며, 동해안·서해안·남해안에 대한 대남 접안공작도 지속적으로 전개하고 있는 것으로 분석하고 있다.

66) 통일연구원, 『2009 북한개요』, p.461

67) 김두현, 『현대테러리즘론』 (서울: 백산출판사, 2004), p.247.

<그림 3-2> 경찰총국 편성



※출처: 통일연구원, 『2009 북한개요』 (2009.10.), 재구성.

## 2) 정찰국(2국)

정찰국은 원래 인민무력부 소속으로서 한국군에 대한 군사정찰을 통한 정보수집을 위주로 하면서 무장공비 양성과 침투·복귀 안내, 주요 인사암살과 납치, 중요시설 파괴 및 습격 등의 임무를 전담하여 수행하고 있다. 정찰국에는 경보교도지도국(전 특수 8군단 : 비정규전 등 특수작전 수행)과 경보병여단, 해상·공중 특수부대를 통제하고 있다. 또한 남한침투 및 교란을 위하여 대남 비정규전 요원 20만 여명을 양성하는 등 특수작전 부대를 통제하고 있다. 이 외에도 남포해상특수작전부대와 907·448군 부대, 정찰국 소속 정찰대대 등이 있다. 미얀마 아웅산국립묘소 암살폭파사건(1983년), 강릉 잠수함침투사건(1996년) 등을 저질렀다.<sup>68)</sup>

## 3) 해외정보국(5국)

해외정보국은 노동당 예하 대외정보조사부(8개과 2개실)로 창설되어, 35호실로 개칭되어 임무를 수행하다가 현재는 국방위원회 정찰총국 산하로 통합되었다. 주요 수행임무는 대남 및 대외 정보 수집과 공작원을 한국에 침투시키거나 해외파견하는 업무와 해외교포를 포섭하거나 국제테러공작도 자행하고 있다.

### (2) 북한 대남테러의 특징과 평가

#### (가) 정치적인 특징·평가

북한의 테러리즘의 정치적인 특징은 첫째, 국가지원 테러리즘이라 할 수 있다.<sup>69)</sup> 테러리즘 행동의 주체가 북한정권이며, 종합적인 국가적 목표에 의해서 전문적으로 훈련시킨 특수공작원에 의해서 수행되고 있으며 전략전술과 작전·훈련·조직에 이르는 조직적인 행동을 국가의 정책적 차원에서 지원 및 자행토록 하고 있다는 점이다.

둘째, 북한의 테러리즘 주 대상은 한국과 미국이며 이에 집중되어 있다는 점에 주목해야 한다. 결과적으로 북한의 테러리즘의 궁극적인 목적은 ‘한반도의 적화통일’ 실현을 위한 한국내의 정치·군사·사회·경제·외교 등 제 분야에 불안과 혼란을 조성하여 국론을 와해 및 분열시키고 한국의 국력을 점차적으로 소진시켜 적화통일의 기반을 조성하는데 있다. 또한 미군 등의 국내 미국인을 대상으로

68) 육군교육사령부, 『정훈교육교재』 (대전: 국군인쇄창, 2011), pp.241-247.

69) 국가지원 테러리즘이란? 1980년대 후반 미국 클레인과 알렉산더가 주장한 것으로 주권국가가 대중 등의 다수표적들에게 심대한 공포를 조성하기위해 불법적인 의도된 행동으로 정치·전략적 목적으로 시행하는 폭력과 위협행위를 말한다 고 하였다.

테러를 실시함으로써 미국 국민들의 여론을 악화시켜 미군을 한반도에서 철수하도록 획책하는데 있다.

셋째, 북한은 내부의 강압체제에 대한 주민들의 불만을 분산시키고 체제를 견고하게 하기위한 방편으로 대남테러리즘을 자행할 수 있다는 점이다. 공산주의체제는 동원정치에 대한 명분을 세우기 위해 통상적으로 지속적인 긴장을 조성하고 있으며, 그 방편을 테러리즘 실행으로 해결하고 있는 것이다. 또한 한국 및 미국과의 적대관계를 강조하여 공세적인 사회분위기를 조성함으로써 체제에 대한 내적 불만요소인 최악의 경제문제와 3세대에 걸친 권력세습으로 인한 북한 내부의 정치적 반발요소를 통제하기 위한 방안으로 활용하고 있다는 점이다.

넷째, 북한은 주민들을 의식화하여 외형적인 적대감을 고취시켜 자본주의 제국 타도의 공산주의의 폭력혁명이론을 실천하기 위한 목적이기 때문에 대남테러공작에 의한 적대적인 공격성향을 자극하고 있다는 점이다.

이상과 같이 북한 테러리즘의 일반적인 특징을 분석해보면 북한 노동당의 궁극적인 목표인 대남적화통일이라는 목적을 달성하기 위해 북한정권이 행동의 주체가 되어 전면전에 대비해 훈련된 정규군의 특수부대와 비정규전을 위한 특수작전요원에 의해 대남 및 해외 테러리즘 행위를 자행하도록 하고 있으며, 이와 같은 폭력행위는 비합법적 행위라고 할 수 있다.

#### (나) 사회·심리학적 특징과 평가

북한은 군사적 필요에 의해서 테러리즘을 자행했으나 점차적으로 정치적 필요성에 따라 대남테러공작에 변화를 가져오기 시작했으며 근래에는 사회·심리학적 필요성에 이르기까지 포괄적인 개념을 바탕으로 테러리즘을 실행하고 있다. 이러한 포괄적인 개념은 대남공작전략에 근거하고 있으며, 북한 내·외부의 어려운 상황을 모면하기 위한 방편으로 사회 심리적 요인에 의한 테러리즘에 의존하는 경향이 심해질 것으로 예상된다. 이와 같은 경향은 심리학자 ‘구르’가 체계화하여 주장한 ‘상대적 박탈감 이론’의 사회심리학적 측면에서 보면 열망적·점감적·점진적 박탈감 등 3가지 유형으로 구분할 수 있으며 다음과 같이 설명할 수 있다.

첫째, 북한 테러리즘의 가능성은 ‘열망적 박탈감’에 의해 기도할 수 있을 것으로 분석할 수 있다. 즉 북한은 1953년부터 군사정전협정체제의 한반도 상황에서 인민민주주의 혁명을 통해 프롤레타리아 공산혁명을 달성해야 한다는 명분으로 북한 주민들에게 끝없는 희생을 강요해왔다. 그러나 북한은 점점 침체의 수렁에 빠져들어 갔고,

한국은 상대적으로 빠르게 발전하여 경제대국으로 부상하게 되면서 새로운 국제질서가 형성됨으로서 그들이 추구했던 인민민주주의 공산혁명은 멀어져가게 되었고 북한정권은 이것을 두려워하여 자포자기식의 테러리즘에 의존할 수밖에 없는 ‘열망적 박탈감’에 빠져들고 있다고 분석할 수 있다.

둘째, 북한 테러리즘의 가능성은 ‘점감적 박탈감’에 의해서도 기도할 것으로 분석할 수 있다. 한국의 지속적이고 빠른 발전으로 인해서 북한정권의 열망을 성취시켜 줄 수 있는 기대 가치의 능력이 시간이 갈수록 저하되면서 발생하는 문제로 인하여 점점 감소되어가는 상대적인 박탈의 인식을 의미한다. 즉 북한은 자신들이 절대적으로 주도하면서 공산혁명에 의한 통일을 한반도 분단의 문제를 해결하려고 열망하였으나, 남북한의 격차는 시간이 흐름에 따라 상대적 열세는 더욱 심화되었고 이와 같은 현실은 점감적으로 박탈감을 갖게 하면서 테러리즘을 자행하게 되는 것이다.

셋째, 북한 테러리즘의 가능성은 ‘점진적 박탈감’에 의해 기도할 것으로도 분석할 수 있다. 점진적 박탈감은 북한의 입장에서 스스로 분석해 볼 때, 현재까지 무력 적화통일의 추구가 비록 흡족한 만큼 성공적으로 추진된 것은 아닐지라도 남·북한 관계에서 자신들에게 비교적 유리하게 진척되었다고 기대하고 싶었다. 그러나 한국의 빠른 국제적 지위 상승과 함께 국제정세가 자신들에게 불리하게 변화되는 등의 요인을 고려해볼 때 향후에 그러한 기대를 할 수 없다는 판단을 하게 되었다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 점진적으로 파생되는 심리적 초조와 좌절, 불만들에 대한 박탈감으로 인해 새로운 돌파구를 모색하는 심리가 테러리즘으로 표현될 수 있는 것이다. 이와 같이 북한정권은 한반도에서 북한 김일성 주체사상에 의한 공산주의 혁명을 완수하기 위한 방편으로 대남테러를 자행하여 왔으며, 한편으로는 한국에 대한 상대적 박탈감에서 오는 사회·심리학적인 영향에 의해서도 기도되어 왔음을 부인할 수 없을 것이다. 그리고 이와 같은 테러리즘은 북한정권 주도의 국가지원 테러리즘의 형태라는 특징을 가지고 있다.

## 나. 북한의 테러리즘의 변화추이

### (1) 북한의 대남공작 테러 행태 및 전망

#### (가) 과거 행태

2000년도 이전에는 군사정찰·간첩호송 및 사회혼란 유발 목적의 잠수정 등을 통한 무장공비 직접 침투에 주력하였다.

사례로는 김신조 등 31명 무장공비 청와대 기습사건(68.01), 사회혼란 목적으로 납파된 120명의 울진·삼척 무장공비 침투사건(68.10), 다대포 무장간첩 침투사건(83.12), 청사포 무장간첩 침투사건(85.10), DMZ 무장간첩 침투사건(92.5), 임진강 무장공비 침투사건(95.10), 부여 무장간첩 침투사건(95.10), 강릉 잠수함 25명 침투사건(96.09), 속초 잠수정 9명 침투사건(98.06), 여수 반잠수정 6명 침투사건(98.12) 등이 대표적 사례이다. 대부분 국방위원회 산하의 정찰국과 노동당 작전부의 소행이었다. 또한 한국의 정부요인, 유명인사에 대한 납치·암살과 해외에서의 불특정 다수 한국인을 노린 대형테러 행위도 감행하였다. 사례로는 영화배우 최은희, 신상옥 납치(78.01), 버마 아웅산 국립묘소 폭파(83.10), 대한항공 858기 폭파(87.11), 최덕근 영사 피살(96.10), 귀순자 이한영 피살(97.02), 김동식 목사 실종(00.01) 등이 대표적인 과거 사례이다.

#### (나) 현재 행태

최근 들어서는 국내와 중국 등지에서 반복활동을 하는 탈북민과 선교사에 대한 납치·암살에 주력하고 있다. 사례로는 황장엽 암살조 파견(10.04.08), 김창환 선교사 암살(11.08), 강호빈 목사 피습(11.08), 탈북민 박상학 암살 미수(11.09), 김정욱 선교사역류(13.10), 김국기·최춘길 유인납치(14.10.12), 조선족 한충렬 목사 암살(16.04)이 가장 최근의 사례들이다.

정찰총국으로 통폐합된 후 최근의 테러리즘은 정찰총국 해외정보국이 많이 개입하고 있으며, 국가안전보위부의 소행도 부쩍 늘고 있다. 보위부의 주 임무는 체제보위이나 최근 대남테러에 적극 개입하는 추세이다. 보위부 해외반탐국의 경우 해외방첩이 임무이지만 김창환 선교사 암살, 김정욱 선교사 역류, 김국기·최춘길 유인납치, 한충렬 목사(중국 국적 조선족 목사) 암살 등도 실행하였다. 또한 북한은 실질적인 개인테러 시도 외에도 테러협박, 위협을 지속하고 있다. 사실 현 김정은 정권이 김일성·김정일 시대 대남전략을 그대로 답습하고 있다는 점에서, 70~80년대 박정희·전두환 전 대통령 암살시도를 재현하려는 저의를 배제할 수 없다고 볼 수 있다. 따라서 개인 테러 1순위는 한국의 대통령이라고 할 수 있지만 철저한 경호로 실현 불가능한 조건이라고 할 수 있다. 또한 눈에 가시인 핵심 탈북단체장들도 노리고는 있으나, 이 테러에 고비용의 공작원들을 노출시킬 필요는 없다는 판단 아래 테러위협성의 말 폭탄을 쏟아놓고 있는 것으로 보인다.

이를 위해 대남 사이버 선전매체인 ‘우리민족끼리’는 ‘인간쓰레기 청소’제하의 시리즈(2014년 9월 10회, 11월 11회, 2015년 3-5월 14회)를 연재해 탈북민에 대한 협박심리전을 지속 전개하고 있다. 또한 더 공세적으로는 ‘제거대상 박상학에게 사형선고’라는 공개통첩장(15.1.7)도 날렸으며, “윤병세는 황천객 표를 받았음”<sup>70)</sup>, “채널A와 MBC방송은 북한군 포병의 타격권 안에 있음”<sup>71)</sup>도 보내왔다. 최근 들어서는 중국식당종업원 집단귀순(2016.04) 관련 보복조치들을 공세적으로 취하고 있으며, 보위부는 사건이 발생하자 이를 종업원들의 자발적 이탈이 아닌 강제 유인납치로 김정은에게 보고했고, 김정은은 이에 대해 “남한에 몇 천배의 복수를 가하라”는 지시를 내렸다고 한다. 이에 따라 보위부 해외반탐국, 경찰총국 요원들 수개조가 중국에 파견되었다.<sup>72)</sup> 납치된 종업원의 몇 배를 납치하라는 김정은의 지시에 따라 중국-북한 접경지역에 최소 300명의 납치조가 급파되었다고도 한다.<sup>73)</sup> 또한 보위부와 경찰총국은 청부살인, 유인납치 등의 방법으로 우리 공관원, 반북활동가, 해외교민에 대한 보복성 테러 실행 방안도 적극 강구 중이다. “수단과 방법을 가리지 말고 이탈자들을 무조건 돌려 받으라”는 지시에 따라 해외에서 우리 국민을 납치한 후 인질로 삼아 귀순자들과 맞교환한다는 것이다. 즉 북한이 해외에서 납치 인사 120명을 납치할 계획을 세웠으며, 납치 자들을 의거 입북한 것으로 발표한 뒤 귀순 종업원들과 교환을 제의한다는 방침이라고 알려지기도 하였다. 이 와중에 중국에 파견된 보위부 요원들이 대북선교, 탈북지원활동을 이유로 중국 장백교회 한충렬 목사(조선족)를 유인, 살해하는 사건도 2016년 4월에 발생하였다.

#### 1) 사이버 테러 대폭 증가

북한은 사이버테러가 공격자 은닉이 용이하고, 비용 대비 효과가 매우 크다는 점을 착안해 한국의 국가기능 마비 및 사회혼란 유발을 위한 수단으로 적극 활용하고 있다. 이미 북한의 국방위와 노동당 산하 7개 해킹조직이 언론, 금융, 전력, 통신 등 기반시설에 대한 사이버 테러를 지속 감행하여 왔다. 특히 경찰총국 산하 해킹조직은 7.7 DDos, 3.4 DDos, 3.20 공격, 한수원 해킹 등 대규모 사이버공격을 감행하여 왔다. 올해 들어서도 금융·교통 등 기반시설 공격 및 정부 관계자의 민감정보 탈취를 위한 사이버 테러 준비활동도 지속 포착되고 있다. 대규모 사이버공격 준비 차원에서

70) 『우리민족끼리』 (검색: 2015.06.27.)

71) 위의 사이트, (검색: 2015.8.24.)

72) 『데일리NK』 (검색: 2015.06.17.)

73) 위의 사이트, (2015.06.19.)

2015년 좀비 PC 6만 여대에 이어, 2016년 1월에는 전 세계 120개국에서 좀비 PC 1만대를 추가로 만들어 관리중이라고 한다. 또한 금융전산망 대량과피 목적으로 인터넷 뱅킹·카드 결제 시 사용하는 보안 S/W 제작업체 전산망 장악, 금융권 보안솔루션 공급업체의 전자인증서 탈취도 시도한 바 있다.

한국철도청의 교통관제시스템 마비를 목적으로 2개 지방의 철도운영기관 직원들에게 피싱 메일을 유포시켰으며, 메일 계정과 비밀번호 탈취를 시도하기도 하였다. 또한 한국정부의 외교·안보·국방 분야 주요 인사 300여명의 스마트폰 해킹을 시도하여 이 중 40명의 통화내역과 문자메시지 등을 절취하였다. 그리고 언론사기자 등 83명에게는 대학교수를 사칭한 해킹메일을 발송하였으며, 탈북민, 북한연구자 등 48명에게는 경찰을 사칭한 해킹메일도 발송하였다.

현재 북한의 전문해커 규모는 1천7백여 명, 프로그램 개발 등 해킹 지원세력은 13개 조직에 4천3백여 명이 활약하고 있는 것으로 추산하고 있다.

## 2) 전략시설 파괴 및 교란 가능성

북한이 노리는 전략시설들에는 한국의 미사일기지과 군 비행장·항만 등 각종 군사시설은 물론 원자력발전소·각종 발전소·변전소·송전탑 등 전력 송전시설, 국가통신 및 전산시설, 철도역·터널·교량 등 철도·운수시설, 해상, 항공, 지하철, 유류 및 가스시설이 속한다. 이는 전시에는 물론 평시에도 가장 우선적인 타격, 교란 대상이다. 직접적인 파괴를 시도할 수도 있고 그것이 여의치 않을 경우 사회불안 확산과 전쟁공포, 외국의 투자를 위축시킬 목적의 소규모 테러나 위협도 가능하다. 개인대상 테러나 전략시설 파괴 및 교란은 직접 침투한 전투원 또는 고첩들에 의해서도 실행 가능하나, 이들에 의해 매수되거나 포섭된 한국인, 자발적인 중북세력, 전문 훈련을 받지 않은 일반 고용간첩에 의해서도 얼마든지 가능하다. 인천공항이나 지하철, 언론사에 폭발물을 가져다 놓고 빠져나오는 것은 고도의 훈련을 요하지 않기 때문이다. 이와 같이 3대째로 이어지는 북한의 대남 공산혁명의 호전성은 무모한 핵 도발과 함께 끊임없이 진화하고 있으며, 한국에는 큰 위협으로 상존하고 있다.

## (2) 대남테러리즘 주요 사례

북한의 대남 테러리즘은 1953년 07월 군사정전협정 이후 그 형태는 변화되어 왔으나 지금에 이르기까지 지속적으로 자행되어 왔다. 그리고 북한 정권은 그들의 테러행위에 대하여 인정하지 않는 몰염치 정책 및 비밀주의를 견지하고 있다. 군사정전협정 이후 북한의 대남 테러리즘을 종합해 보면 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 대남테러리즘 사례의 특징

구분	1960년 사례	1970년 사례	1980년 사례	1990년 사례	2000년이후 사례
사건	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 청와대 기습</li> <li>○ 울진-삼척</li> <li>○ 무장공비침투</li> <li>○ 푸에블로호 납치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국립묘지</li> <li>○ 현충문 폭파</li> <li>○ 8·15 대통령</li> <li>○ 저격미수</li> <li>○ 간첩단 침투</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 아웅산 폭파</li> <li>○ KAL858기 폭파</li> <li>○ 김포공항 폭발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 이한영 피살</li> <li>○ 최영덕 주러 총영사피살</li> <li>○ 동해잠수정 침투</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 황장엽 암살 미수</li> <li>○ 남해안 잠수정 침투</li> <li>○ 천안함 피폭</li> <li>○ 연평도 포격 도발</li> </ul>
특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 월남전 배경 전면전쟁 유인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국가 지도체계 혼란 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경제발전 저해</li> <li>○ 86아시안 게임, 88올림픽 방해</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 반한 인사 암살</li> <li>○ 무력도발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사회혼란 조성 전면전 유인</li> </ul>

※ 출처: 국방부, 『2010 국방백서』, 재구성.

(가) 김일성 집권기 테러리즘(1960~1973년)

김일성은 1960년(광복절 15주년) 광복절 기념식에서 남한 내 사회적인 혼란 조성을 위하여 선동과 침투공작을 강화하도록 강조하는 한편 ‘고려연방제 통일방안’을 주장하였다. 그 후 한국이 5·16혁명과 함께 반공태세를 강화하자 북한은 1962년 12월을 기점으로 자체 ‘4대 군사노선’ 추진과 함께 대남공작테러로 전술로 바꾸었다. 그리고 김일성은 1968년 북한정권 창건 20주년 교시에 “무력통일 밖에는 남한을 공산화시키는 방법은 없다.”고 강조하면서, 대규모 공세적인 테러리즘을 자행하였으며 이 시기의 대표적 북한의 테러리즘 사례는 다음과 같다.

1968년 01월 12일 김신조 등의 무장공비(124군 특수부대)들을 침투시켜 청와대를 기습함으로써 박정희 대통령을 암살하려는 과감한 테러리즘을 감행하였다. 같은 해 10월에는 울진-삼척지역에 대규모 무장공비 120명을 침투시켜 한국 내에 비정규전 근거지를 구축한 후 한국을 전복하려 시도하였으나 실패하였다. 또한 11월에는 미국의 정찰함 푸에블로(Pueblo)호를 북한의 쾌속정 4척과 2대의 미그기에 의해서 납치함으로써 미국을 상대로 한 국제적인 테러리즘을 자행한 적도 있다.

1969년 12월 11일에는, 대한항공기 소속 YS-11기(강릉→서울)를 테러리스트에 의해 납치하여 북송시킨 이후, 원산비행장에 강제 착륙 시켰다. 이 항공기의 탑승자 51명 중 승무원 3명과 8명의 승객은 강제로 억류하였으며, 나머지 39명만을 판문점을 통해 귀환시켰다.

1970년 06월 25일(6·25전쟁 20주년 추도식), 국립현충원 추모행사 시 박정희 당시 대통령과 정부 주요 인사들을 암살할 목적으로 북한의 무장공비 3명이 국립현충원 정문에 시한폭탄을 설치 중 실수하여 1명의 공작원은 현장에서 사망하였으며, 2명은 도주 중 김포에서 사살되었다.

김일성은 1970년 11월(제5차 노동당대회), 북조선의 공산혁명기지만으로 역량이 미흡함을 느껴 한국 내에 공산혁명 역량을 증대시켜 과감한 공산혁명 투쟁을 전개해야 함을 강조하였다. 북한 정권은 이 때부터 비정규전의 중요성을 인식하고 인민무력부 정찰국 예하에 특수부대를 124군·283군부대, 17정찰여단 등 게릴라 전술부대를 통합·개편하였으며, 경보교도지도국(특수 8군단)을 신설하였다. 또한 특수부대(약 10만 여명이상으로 추정)를 재편하여 유사시 활용하기 위해 훈련과 정치교양을 강화하였다. 그리고 7·4 남북공동성명 이후에도 남·북 당국 간 기본적으로는 대화라는 유화적인 전략을 구사하면서 대화가 중단된 상태에서는 북한 공산혁명의 주체적 여건을 조성하기 위한 우회적인 전략으로 김일성 주체사상에 의한 대남 선전·선동을 강화함으로써 한국 내 대공 경각심을 헤이시키고 공산화 통일 분위기를 조성하려고 노력하였다. 이와 같은 대남혁명 전략을 추진하여 한국의 반공법과 국가보안법을 폐지시키고 좌익사상범들을 공식적으로 활동할 수 있도록 보장하여 통일혁명당 등 좌파정당과 민간 사회단체가 남·북 대화 참여를 적극 요구하게 하는 등 합법적 방법을 통하여 한국 내의 대남적화역량을 강화시켜 나갔다. 그 사례로는 통일혁명당(1968년 외해) 재건을 추진하기 위한 목적으로 제주도(우도)지역에 간첩단을 침투(1973.03.04.)시킨 후 대학가와 노동자들의 포섭을 위하여 김낙중(고려대학교 노동문제연구소)을 매수하였다. 또한 휴전선일대에는 남침용 땅굴을 수 개 굴착하여 유사시 땅굴을 통하여 은밀하게 대규모의 정규·비정규군을 침투시켜 이들과 연계된 전·후방 동시교란함으로써 한국의 전복을 기도하였다. 이상과 같은 대남전략에도 불구하고 북한의 김일성이 의도한 목적 달성은 미흡한 상태였지만, 당시 한국정부로서는 북한으로부터의 테러리즘위협에 대해 큰 경각심을 갖게 되었다.

#### (나) 김정일 세습체제기 테러리즘(1974~1994년)

김정일 세습체제 시기의 북한 테러리즘은 당시 김일성의 후계자였던 김정일이 주도적인 역할을 한 것으로 보고 있으며, 김일성 집권기에 비해 한층 강화되어 대남공작부서의 기구를 재편하는 한편 대내·외 공작역량을 총동원하는 시기였다.

1974년 08월 15일, 광복절 행사시 박정희 대통령을 저격하려고 조총련계 교포 2세

문세광을 이용하여 테러리즘을 자행했으나 실패한 적이 있으며, 1980년대는 김정일의 정치세력 등장과 김일성 주체사상을 바탕으로 한 혁명역량을 계승하여 테러리즘을 지속하여 수행하는 시기라고 할 수 있다.

반면에 한국은 제5공화국 출범과 함께 전두환 정부는 강군 육성을 기치로 하여 대북경계태세를 가일층 강화함으로써 북한은 침투가 어렵게 되었으며 이로 인해 북한 정권은 해외공작을 강화하는 쪽으로 변화하였다. 이후 미얀마 아웅산국립묘소를 참배하는 전두환 대통령과 정부요인들을 암살(1983.10) 하려다가 동행한 한국 수행원 17명만을 살상하는 테러리즘을 자행한바 있다. 이로 이하여 국제적으로 고립된 상태에서 세습 중이던 김정일 정권은 이를 극복하기 위한 방안으로 남·북 대화에 응하는 한편 대외적으로 평화를 주장하면서 김정일 세습체제 구축과 경제난국 개척을 위한 대책에 부심하였다. 그 이후에도 북한은 한국이 86아시안게임과 88올림픽을 개최함으로 인하여 상대적으로 열세한 국제적인 위치에 놓이게 되자 이를 극복하기 위한 방편으로 남과간첩을 이용하여 사회 혼란 조성에 주력하였다. 또한 한국 내 좌경세력에 의한 노동자와 학생을 연계한 폭력투쟁을 유도하면서 다른 한편으로는 88올림픽 방해를 위한 테러리즘의 결정적인 시기를 포착하기 위한 준비를 하였다. 이 후에 KAL-858기를 노동당 소속의 김현희와 김승일에 의한 공중폭파를 감행(1987.11.29)하도록 하여 탑승객 115명 전원을 사망하게 하는 테러리즘을 자행하였다.

북한은 소련의 붕괴(1991년)와 한·중 간 수교(1992년)가 진행됨으로써 국제혁명역량이 약화되고 경제 악화가 점증하게 되자 김정일은 위상확립을 위해 한국 내 주사파인 전대협 등을 중심으로 사상교육을 강화하면서 주한미군 철수, 국가보안법 철폐 등을 지령으로 하달하여 반국가활동과 함께 체제전복을 위한 테러리즘을 기도하였다.

#### (다) 김정일 집권기 테러리즘(1995~2012년)

김정일은 1994년, 부자세습체제가 공고화되기 이전에 김일성이 사망함으로써 북한은 권력의 구심점을 상실하게 되었고 아울러서 심각한 경제난과 외교적인 고립이 심화되게 됨에 따라 총체적 위기상황을 타개하기 위한 새로운 정책대안이 필요했으나 정책이 부재함으로 인하여 국면 전환용으로 강릉 잠수함 침투사건(1996.09.16), 최덕근 러시아 영사피살(1996.10.1), 한국의 방송사 폭파위협(1997.01) 등의 연속된 테러리즘을 자행하였다. 그러나 2001년에는 중국과 러시아의 방문을 통해 개혁·개방의 조짐들을 보임으로써 한국을 주목시킨바 있으나, 2002년 공동사설을 통하여 여전히 그

들만의 강성대국 노선을 고수하면서 자주적인 통일혁명을 하자고 선언함으로써 변함 없이 적화통일노선을 고수하겠다는 강한 대적 의지를 보여주었다. 이와 같은 맥락에서 한국의 김대중 정부시기에도 사이버 테러리즘(1998.04), 양양 잠수함 침투사건(1998.06.21), 제1연평(1999.06.15)·제2연평(2002.06.29)해전 등의 테러리즘과 국지도발이 지속되었다. 이어 한국의 노무현 정부시기에는 1차 핵실험(2006.10.09)등은 있었으나 대체적으로 우호적인 관계를 보이고 있었다. 그러나 이명박 정부시기(2008-12년)에는 북한정권이 자행한 금강산 관광객 피격테러리즘(2008.7.11), 2차 핵실험(2009.5.25), 연평해전(2009.11.10), 천안함 폭침 테러리즘(2010.3.26), 연평도 민가지역을 포함한 무차별적인 포격도발(2010.11.23) 등의 대남테러 및 국지도발은 북한이 지향하고 있는 대남적화통일 전략이 여전히 변함이 없었다는 것을 보여주는 명백한 사례라고 하겠다. 결과적으로 이는 ‘우리민족끼리’라는 허구의 평화공세와는 정반대되는 북한정권의 이중성을 나타내주는 전형적인 증거라고 볼 수 있다.

(라) 김정은 세습체제의 테러리즘 전망(2012년~)

북한은 조선노동당 제4차 당(黨)대표자회의(2012.04.11)에서 김정은을 제1비서로 결정하였고, 2012년4월13일 최고인민회의 제12기 5차 회의에서는 김정은을 국방위원회 제1위원장으로 추대하였다. 또한 2012년4월13일 최고인민회의에서 사회주의 헌법을 개정하여 김정일을 “영원한 국방위원장”으로 재추대하여 김정은 1인 독재세습체제를 공고히 하였다<sup>74)</sup>. 이러한 김정은 정권의 테러리즘은 다음과 같이 예상해볼 수 있다.

첫째, 북한 김정은의 정치이념인 주체사상과 선군사상은 마르크스·레닌주의, 스탈린 정치사상 등의 폭력혁명사상에 기반을 두고 있기 때문에 폭력적 방법에 의한 혁명완성을 목표로 하고 있다.

만약에 김정은이 폭력적 방법에 의한 마르크스·레닌주의 혁명완성을 포기한다면, 이것은 북한정권 스스로 마르크스·레닌주의에 입각한 주체사상과 선군사상을 포기하는 것이기 때문에 국가지원테러리즘을 절대로 포기하지 않을 것으로 예견된다.

둘째, 북한 김일성은 빨치산 항일운동과 북한 건국 등의 공적(功績)을, 김정일은 핵무기 보유 등과 같은 업적이 있지만, 김정은은 상대적으로 치적(治績)이 부족하기 때문에, 세습된 권력의 조기안착과 내부결속을 강화하기 위하여 국가테러리즘<sup>75)</sup>과

74) 『연합뉴스』 (검색: 2012.04.13)

75) 북한 김정은(金正恩)은 1인 독재체제를 공고히 하기위하여, 신진그룹을 권력지도부로 대거 영입할 것으로 전망된다. 실제로 김정은은 김일성 100회 생일을 앞두고, 70여명을 장성으로 승진시킴으로써 북한군부의 세대교체를 예고하였다. 『연합뉴스』, 2012년4월14일.

국가지원테러리즘을 감행할 것으로 예측된다.

셋째, 북한은 김일성과 김정일에 의해 테러지원국<sup>76)</sup> 또는 국제테러단체<sup>77)</sup>와 연계되어 있기 때문에, 김정인도 국제사회에서 테러지원국·국제테러단체와 연계한 국가지원테러리즘을 지원할 가능성이 있다. 또한 북한은 김일성과 김정일이 대외 정부전북활동과 폭력혁명수출을 통하여 게릴라전술, 교관, 무기 등을 지원하였기 때문에 김정은도 김정일이 개발한 대량살상무기인 핵·생화학무기, 장거리미사일 등과 이와 관련된 기술, 설비기술자, 연구원 등을 불법매매하거나 해외에 수출하기위하여 국제테러조직 또는 국제범죄조직과 연계할 가능성도 배제할 수 없다.

넷째, 북한 김정은 집권기 국가지원테러리즘은 전통적 테러리즘과 뉴테러리즘이 병행될 것으로 예측된다. 김일성은 전통적 테러리즘을 자행하였고, 김정일은 전통적 테러리즘과 뉴테러리즘을 병행하였다. 이로 인하여 김정은은 과거의 선례대로 국가지원테러리즘을 원용하여, 게릴라전·국지전·대남테러 등의 전통적인 테러리즘과 사이버·생화학·핵 테러리즘 등을 혼재한 뉴테러리즘을 감행할 것으로 예측하고 있다.

이상과 같이 북한의 정권 변화 시기별로 테러리즘의 사례를 분석해보면, 대남전략은 근본적으로 변화되지 않았으며 다만 방법론에서 시대별로 다소 차이가 있을 뿐 테러리즘은 지속되어 왔다는 것을 알 수 있었다.

따라서 북한 김정은 정권은 한국 주변국과의 관계 악화를 조장하며 국제적으로 한국을 고립시키기 위한 전략을 구사하면서 북한의 경제적 어려움과 국제사회로부터의 고립에서 탈피하기 위한 돌파구를 마련하기 위해 대남공작전술에 의한 새로운 테러리즘을 강구할 가능성이 높을 것으로 보인다.

## 2. 북한 테러리즘의 궁극적 목표와 테러위협

### 가. 대남테러리즘의 궁극적 목표

북한이 정전협정 이후 대남테러리즘을 지속적으로 자행하게 된 배경을 분석해보면 테러리즘을 통해 기대할 수 있는 이익은 예상보다 큰데 반해 북한이 치러야 할 비용

76) 미국무부는 1979년12월29일 "국제테러리즘을 행위에 반복적으로 지원하는 불량국가"들의 목록을 작성하여 발표하였는데, 쿠바, 이란, 수단, 북한 등의 국가가 여기에 해당 되었다. 북한은 테러지원국에서 해제되었다가, 최근 천안함폭침·연평도포격·황장엽 암살시도 등의 이유로, 북한을 테러지원국으로 재지정하자는 논의가 활발히 이루어지고 있다. 『연합뉴스』, 2011년4월3일.

77) 북한과 연계 가능한 국제테러단체로는 유럽지역4개, 아프리카지역8개, 중동지역5개, 아시아·태평양지역 10개, 중남미지역28개 등이 있다.; 김태준, "북한의 테러와 테러리즘", p.219

은 매우 적기 때문일 것이라는 전략적 고려에 근거한 것이라고 할 수 있다. 따라서 앞으로 그들은 정정이 불안하거나, 정치적 위기가 봉착할 때 마다 테러리즘을 효율적인 타개책으로 활용하여 한국에 대한 제한적인 무력도발 또는 테러리즘을 자행할 위험성은 상존한다.

북한은 테러리즘에 의해 한국사회에 대한 혼란 조성 및 심리적 압박을 통하여 정치·경제·사회·문화분야와 나아가서는 군사분야에 까지 광범위하게 심각한 영향을 미칠 수 있게 함으로써 ‘한반도 적화통일’을 실현하는 수단으로 활용할 가능성이 농후할 것으로 예상된다.

### (1) 정치·경제·사회적 목표

한국과 북한의 정치적 여건과 제반 환경은 전혀 다르다. 즉 한국이 추구하는 ‘자본주의 시장경제체제’가 북한이 추구하는 ‘공산주의 계획경제 체제’보다 우수하다는 것은 이미 분명하게 증명되었다. 그럼에도 불구하고 북한정권은 한국사회의 취약점인 고도 경제성장으로 도래했었던 군사정권의 독재와 잔재, 계층 간 소득의 불균형과 재분배 미흡으로 인한 빈민계층의 고난, 노사분규 등 한국사회의 취약성을 이용하여 정치 및 사회적인 혼란을 이용하려 하고 있다.

따라서 북한정권은 이와 같은 한국사회의 잘못된 정책과 취약성 등의 허점을 이용하려는 속성을 갖고 있으며, 궁극적으로는 한국사회의 혼란을 야기하도록 하여 ‘혁명의 밀물시기’가 도래할 수 있도록 하기 위해 테러리즘을 기도할 수 있을 것이다.

최근 남한 사회에서 위축되어 가고는 있으나 아직도 은밀히 활동하고 있는 ‘고정간첩’ 및 북한정권 추종자들에 의해 한국정부를 친일 기득권 세력에 의한 친미 및 친일 정부로 인식하게 함으로써 북한의 테러리즘은 단순한 테러가 아닌 정치·경제·사회적 목표에 대한 수단으로서 테러리즘을 자행하려 한다고 할 수 있다.

### (2) 군사적 목표

북한의 테러리즘은 국가지원 테러리즘으로서 단순한 테러리즘이 아니다. 따라서 다양한 비군사적 위협으로 식별되어야 하며 위협수준은 매우 높은 편이다.

북한정권이 구축하고자 하는 비대칭 전력 측면에서 분석하더라도 군사적인 위협수준을 능가할 수 있는 차원일 것으로 보고 있다.

참고적으로 북한의 비대칭 전력을 미국 군사학계의 비대칭 관련 군사개념과 한국 군사교범의 비대칭 관련 군사개념을 고려해서 세 가지 기준으로 분류한 8대 비대칭 전력을 분석해보면 아래 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 북한의 8대 비대칭 전력

구 분	북한 단독 보유	양적인 불균형	한국 취약점 활용
1. 3대 세습 지도자	0		
2. 대량살상무기	0		
3. 땅굴 침투	0		
4. 특작부대(20만명)		0	
5. 전자전 수행 능력			0
6. 해커전 수행 능력			0
7. 국가지원 테러리즘			0
8. 제한적 군사도발			0

※출처: 행정안전부, 『국가안보와 공직자의 자세』(군사문제연구원, 2012), 재구성.

(가) 북한의 3대 세습 지도자

북한의 비대칭 전력 중 3대째 세습한 김정은 국방위 제1위원장이 최고의 전력이라고 볼 수 있다. 그 이유는 그의 독특한 군의 위상과 최고지도자의 전쟁이나 국지도발 및 테러에 대한 결정을 제어할 국내·외 어느 곳에도 없기 때문이다. 반면 한국의 군 통수권자 및 전쟁지도부는 헌법, 여론, 국제정치 등으로부터 군사적 결정을 하는데 있어서 체계적인 절차에 의해서 결정해야 하기 때문에 상대적으로 가장 큰 위협으로 볼 수 있다.

(나) 핵무기 등 대량살상무기

북한은 현재 6차 핵실험을 준비하고 있는데 이들의 핵실험은 군사적인 절대무기를 보유하기 위한 것으로 간주된다. 또한 핵무기 탑재기술 개발에 대한 논란이 있지만 이미 탑재기술도 개발했을 것으로 일부 전문가들은 주장을 하고 있다.<sup>78)</sup>한편 미국은 북한이 과거 미사일 개발을 담당했던 연구자들을 활용하여 북한이 사거리 1만km의 대포동 3호 미사일 등의 ICBM을 개발하기 위해서는 3단 로켓 실험에 관련된 기술과 비용문제 등 해결해야 할 요소 등이 아직까지는 남아 있는 것으로 예상되고는 있으

78) 홍성표, “북한의 군사과학” 『군사논단』 제41호 2005년 봄, (서울: 한국군사학회), p.161.

나, 당초 예상보다는 그 시기가 빨라질 가능성이 많은 것으로 보고 있다. 따라서 북한은 언제든 핵 도발 카드를 전략·전술적으로 사용할 가능성을 열어 놓고 있다고 볼 수 있다. 또한 생물무기도 국제사회에서는 러시아, 프랑스, 이라크 등과 함께 천연두균을 비밀리에 보유중인 것으로 분류하고 있다. 이와 같은 북한의 생물학 연구시설은 6곳, 생산시설은 3곳으로 추정되고 있으며 이곳에서 13종류(탄저균, 페스트, 천연두, 황열병 등)의 균주를 배양 및 생산한 것으로 추정하고 있다.

화학무기는 유독작용제 6종(신경성, 혈액성, 수포성, 구토성, 최루성)을 8개의 화학공장에서 생산 및 보유하고 있는 것으로 추정된다. 현재 이와 같은 화학작용제의 보유량은 2,500~5,000톤 인 것으로 추정하고 있으며 연간 생산능력은 전시(1만2천여톤), 평시(5,000여 톤)정도의 생산능력을 가지고 있다. 따라서 북한의 김정은 정권은 언제든 마음만 먹으면 대량살상무기에 의한 대규모 테러리즘을 기도할 가능성은 매우 많다고 할 수 있다.

(다) 남침 땅굴 침투

북한의 땅굴을 이용한 침투는 한국이 이미 그에 대한 대비책을 철저히 준비해왔으나 4개의 땅굴 외에 아직 발견하지 못한 땅굴이 있을 가능성도 배제 할 수 없다. 따라서 북한이 발견하지 못한 땅굴을 이용하여 전·평시를 막론하고 특작부대를 한국의 후방중심에 은밀하게 침투시켜 도발 및 테러를 자행할 경우 한국은 큰 혼란에 빠질 수 있기 때문에 무시할 수 없는 비대칭 전력이 아닐 수 없다.

(라) 북한군의 특작부대원

북한군의 특작부대는 20여만 명 정도이며 전시 후방교란뿐만 아니라 유사시 전선을 개척하는 임무를 수행하고 있다. 그러나 평시에도 대규모 테러리즘 요원으로 활용할 수 있기 때문에 한국의 대칭전력을 와해시킬 수 있는 북한군의 비대칭전력의 하나라고 할 수 있다.

(마) 전자전 수행 능력

북한은 최근에 전자정보 수집기지와 전파방해장비 기지를 중서부 지역과 평양 인근에 설치하여 운영하고 있는 것으로 알려져 있다. 이와 같은 북한군의 전자전부대의 운용은 총참모부 예하에 1개 전자전연대, 전방 군단 예하에 각각 1개 대대씩 4개 부대를 편성하여 운영하는 한편, 평원선 이남에 수십여 개소의 전자전 기지를 배치하고 있는 것으로 판단된다. 이러한 북한의 전자전 능력을 고려해 볼 때, 도청과 감청,

전파방해 가능 정도는 한국 전 지역의 신호정보 수집이 가능한 정도의 전자전 장비를 충분히 배치하고 있는 것으로 판단하고 있으며, 평시는 한국군 전방에 배치한 군사시설 등에 대한 정보를 수집하는데 주력하고 있으나 필요시 언제든 활용 가능할 것으로 판단하고 있다. 따라서 한국의 첨단 장비 의존도를 고려할 때 북한군의 전자전 공격은 한국군 및 사회의 장비 및 무기를 상당부분 교란할 가능성이 많을 것으로 추정된다.

(바) 해커진 수행 능력

북한은 해커진을 통해 한국군의 강·약점을 파악하는 동시에 한국사회의 강·약점을 활용할 기술을 발전시켜 나가고 있는 것으로 보고 있다.

북한은 김일성군사대학교의 자동화과 또는 미림대학에서 세계 정상급 정도의 해킹 전사를 양성(매년 100여 명)하여 인민무력부 예하 정찰국 소속의 해킹부대 군관으로 전원을 임명하고 있어 현재 500~600여 명의 해킹 전문가가 이곳에서 활동하고 있는 것으로 추정하고 있다.

최근 미국 정보국의 평가에 따르면 2000년 이후 북한 사이버전 수행요원들의 해킹 능력은 세계 최고 수준에 도달한 것으로 보고 있다.<sup>79)</sup> 또한 2004년 5월 27일 기무사령관은 특히 북한의 컴퓨터 해킹 수행 능력은 미국의 CIA(중앙정보국) 수준에 버금갈 정도로 우수한 것으로 평가하고 있다<sup>80)</sup>라고 말하였다. 따라서 북한이 이와 같은 사이버 전력을 이용하여 전시에는 물론 평시에도 테러리즘 수단으로 사용할 가능성은 충분하며 한국으로서는 부담스러운 비대칭 위협이 아닐 수 없다.

(사) 국가지원 테러리즘

북한은 유엔회원국으로서 테러리즘을 국가가 주도가 되어 자행해서는 안된다. 그러나 북한은 과거의 아웅산 국립묘소 폭발, KAL 858기 폭파 등의 테러리즘으로부터 최근의 말레이시아 쿠알라룸푸 공항 김정남 독극물 테러리즘에 이르기까지 북한 정권이 주도하는 테러리즘을 지속적으로 자행하고 있다. 그 이유는 테러리즘을 통해 기대할 수 있는 이익은 예상보다 큰데 반해 북한이 치러야 할 비용은 매우적기 때문일 것이라는 전략적 고려에 근거한 것이라고 할 수 있다. 따라서 현 김정은 체제의 대남테러리즘은 국제사회의 외부적인 압력에 의해 대남전략이 변하지 않는 한 우리 안보를 지속적으로 위협하는 비대칭 전력이라고 볼 수 있다.

79) 한국국방연구원, 『국방정보화의 나아갈 길』 (서울: 한국국방연구원, 2004년), pp,40-42

80) 『조선일보』 (검색일: 2004.05.28.)

(아) 제한적 군사도발

한국사회 분위기는 경제적인 성장과 함께 보편적인 자유민주화가 크게 진척됨으로써 과거보다 상무정신과 전쟁불사론 등의 호국외지 보다는 전쟁공포증과 전쟁우회론 같은 현실 도피적 안이함에 치중하고 있는 듯하다. 반면에 한국사회의 전쟁공포증을 북한정권들은 너무나 잘 알고 있어서 이를 역으로 악용하여 두려움 없이 제한적인 군사도발 및 테러리즘을 기도할 것으로 보고 있다. 따라서 북한은 이러한 한국사회의 분위기를 이용하여 지속적으로 비대칭적인 ‘저강도-중강도 도발’을 지속할 것이다.

**나. 북한의 테러위협 분석**

(1) 테러리즘 위협 가능성

북한은 2012년 김정은 정권출범 이후 현재까지도 극심한 경제난과 정상적인 국가로의 기능을 회복할 수 있는 지도력의 부족으로 체제불안은 지속되고 있는 듯하다.

또한 김정은은 한국과의 체제경쟁에서 불리해지고 있는 상황에 대비하기 위해 핵 무기 개발 및 국지도발 등의 비타협적이며 호전적인 자세를 견지하는 등 한반도를 전쟁 상황으로 긴장시키면서 북한 내 주민들의 적대감을 고조시켜 강압적인 체제장악을 시도하고 있다. 따라서 과거 김정일 정권이 한국에서 2010년 제5차 G20정상회의를 비롯한 각종 국제행사 등을 성황리에 개최하자 한국의 고조되고 있는 사회분위기를 저해시키고, 북한 내의 장기경제파탄으로 인해 날로 증가하고 있는 탈북자 문제 등으로 심화되고 있는 북한의 체제위기를 타개하기 위한 방법으로 국내·외에서의 요인암살과 인질납치 및 테러, 국가 주요시설물 폭파, 사이버테러, 핵 및 미사일과 생·화학 테러 같은 국가 주도의 대남 테러리즘을 감행했던 것처럼 현 김정은 정권에서도 여전히 모방 및 답습할 가능성은 농후하다고 하겠다.

북한은 지금까지 5차 핵실험을 감행하였으며 현재 6차 핵실험을 앞두고 있다. 국제사회의 강력한 만류에도 불구하고 장거리 타도탄미사일 및 SLBM 시험을 지속하고 있으며 현재의 수준은 핵 장치의 소형화와 운반수단의 기술이 상당한 단계에 도달한 것으로 보인다. 따라서 이들의 ICBM과 SLBM 기술은 한국과 국제사회에 큰 군사위협으로 빠르게 인식되고 있다. 그 이유는 WMD(대량살상무기)의 핵심인 핵과 생화학무기 등을 공세적으로 운용할 수 있는 공격용운반체계로 사용할 수 있기 때문이다. 이와 같은 장거리 탄도탄미사일체계는 전·후방 대도시, 군 시설과 사회 주요 시설을 가리지 않고 타격할 수 있는 테러 수단으로 사용이 가능해 한국의 안보에 큰 위협이 아닐 수 없다.

(2) 북한 테러리즘과 국제 테러단체와의 연계

북한의 김정은 정권에 의한 대남테러리즘은 공산주의를 신봉하는 많은 국제테러리듬단체와 연계 할 수 있는 가능성이 매우 높다.

북한은 과거 중동국가 및 아프리카 지역의 후진국에 국가차원에서 테러리즘을 수출 및 지원했던 경력을 가지고 있어 더욱 가능성이 충분하다고 볼 수 있다.

(가) 국제 테러단체

국제 테러리즘 조직은 수만 명의 테러조직원과 점조직 형태의 세포들을 거느린 대·소규모의 테러조직까지 매우 다양하다.

세계 테러조직의 지역별 분포 현황을 보면 아래의 <표 3-5>에서 보는 바와 같이 가장 많은 지역은 서유럽이며, 그 다음은 중동·페르시아만 지역, 남아시아 지역, 아프리카 지역 순으로 파악되고 있다.

<표 3-5> 세계 각 지역별 테러단체 분포현황

테러단체 분포지역	테러단체 수량
서유럽 지역	270개
중동 / 페르시아만 지역	184개
남아시아 지역	131개
남미 / 카리브해 지역	110개
아프리카 지역	104개
북미 지역	57개
남동아시아 / 오세아니아 지역	45개
동유럽 지역	44개
중동 아시아 지역	20개
계	965개

※출처: 최진태(2006), 『테러리즘의 이론과 실제』, 채구성.

서유럽 지역에는 그리스 78개, 프랑스 48개, 이탈리아 34개 조직 등을 포함하면 19개 국가 270개 테러조직이 존재한다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 중동 및 페르시아만 184개 조직(이라크 35·레바논 32·이스라엘 10개 조직 등), 남아시아 131개 조직(인도 36·파키스탄 28개 조직 등), 아프리카 104개 조직(리비아 11개 조직, 수단·알

제리 7개 조직 등)과 같은 테러조직들은 이념 및 성향에 의한 민족분리주의 조직이 199개로 가장 많으며, 최근에는 극단적 종교주의를 표방하고 있는 조직이 122개, 1960년-1992년 공산사회주의 정권들이 몰락하기 직전까지 활발한 활동을 했던 공산사회주의를 표방하는 조직도 113개가 있다.

국가정보원 자료에 의하면, 2004년~2008년까지 한국 내에 잠입하여 테러리즘 모의, 반미선동, 미군 정보수집 등의 활동은 총 19건을 적발하여 관련자 74명을 구속하거나 퇴거 조치를 하였다고 한다. 이들 중에는 국제테러 조직인 알카에다 예하조직과의 연계 혐의자들도 있었다.

#### (나) 북한과 국제테러단체와의 연계성

북한은 과거 김일성정권 시기인 1960년 후반기부터 제3세계의 저개발 국가들에 대한 반정부 단체에 대한 게릴라 훈련, 자금 및 무기 등 테러와 폭력을 지원하여 정부 전복활동을 하도록 함으로써 ‘국제 혁명역량을 강화’하기 위한 방안으로 국가 차원에서 후원해왔다. 특히 북한은 1966년 아바나(Havana)에서 83개국이 참가한 테러단체 회의에도 적극 참여하였으며 이후 테러리즘은 급격하게 증가하였고 이들의 국제적 연계성은 더욱 확대되었다. 이와 같은 북한의 활동은 1990년 4월에 한국으로 귀순한 북한 유학생의 증언에 의해 사실인 것으로 밝혀졌다. 이때부터 북한은 리비아, 쿠바, 콩고, 마다가스카르 등 제3세계의 저개발국에 테러리즘 전문가를 파견하여 테러에 대한 교육을 시키고 있으며, 필요시 북한정권은 이들 저개발국가와 연계하여 언제든 대남테러를 기도할 가능성이 농후하다. 이같이 북한은 세계 65개의 테러조직과 연계하고 있는 명백한 테러지원국가라고 할 수 있으며, 세부적인 현황은 <표 3-6>과 같다.

북한은 1987년 이후 국제 테러조직을 외형상으로는 직접지원하지 않고 있다. 또한 9·11테러 이후 테러리즘 반대 입장을 밝혔으며, 반테러 국제협약(2개) 가입과 협약 추가(5개) 의사를 표명하는 등 긍정적인 말은 한바 있다. 그러나 아직까지 이에 따른 어떠한 조치 및 행동도 취한 바는 없다.

북한의 대남테러 행위는 한반도의 시대별 안보환경 및 여건의 변화에 따라 유동적인 자세를 취하여 왔다. 즉 북한은 대남 혁명시기에 유리하다고 판단되면 다양한 테러리즘을 야기하였으며, 불리할 것으로 판단되면 평화공세를 구사하였던 것이다.

결과적으로 북한은 그들이 자발적으로 대남테러를 포기하는 어떠한 정책을 표명하더라도 이를 진정으로 믿기는 어렵다.

<표 3-6> 북한과 연계 가능한 지역별 국제테러단체 현황

구 분	지원국가	테러단체
중동지역	팔레스타인	팔레스타인 인민해방전선(PFLE)
	모로코	플리나리오 해방기구
	레바논	레바논 무장혁명군, 사회주의자 혁명기구
아시아/ 태평양 지역	미얀마	연방 민족주의 전선
	인디아	케시미어 해방전선, 시크교도, 인디아 좌익단체
	타일랜드	타일랜드 공산당(CPT)
	일본	적군파, 동부아시아 반일본 무장전선
	필리핀	신인민군(CPT)
유럽지역	영국	아일랜드 인민공화국
	독일	바더 마인호프
	스페인	바스크 조국해방군
	이탈리아	붉은 여단
아프리카 지역	소말리아	소말리아 해방전선
	남아공	서남 아프리카 인민기구(SWAPO)
	에티오피아	예리트리아 해방전선, 인민혁명당
	짐바브웨	애국전선
중남미 지역	과테말라	인민해방군, 혁명무장군
	멕시코	혁명행동대(MRA)
	베네수엘라	카를로스탄, 전국 해방무장군
	브라질	민족해방대, 인민혁명전선
	미국	흑표범당, 푸에르토리코 혁명기구

※출처: 정현홍(2006), 『국제 테러의 양상과 한국의 대응방안』, 재구성.

### (3) 북한의 테러리즘 위협 유형

북한 정권은 대남 전략전술 중의 하나로 대남 테러리즘을 채택하고 있다. 그 이유는 첫 번째는 한·미동맹이 견재하고 연합군의 경계태세가 유지되는 한 테러리즘이

훨씬 효과적이라는 판단에서이고, 두 번째는 테러리즘은 테러이후 배후가 쉽게 드러나지 않는다는 유혹에 의해서이다. 또한 이러한 테러리즘 행위를 통해서 한국에 대해 정치·경제적으로 심대한 피해를 줄 수 있으며, 이러한 한국사회의 혼란을 틈타 대남적화통일 혁명의 기반을 견고하게 다질 수 있다는 점에서 김정은 정권은 절대 테러리즘을 포기하지 않을 것이다. 이와 같은 북한의 대남 전략전술에 의해 기도할 수 있는 테러리즘의 유형을 살펴보면 요인암살과 테러행위, 국가 중요시설 테러, 생화학무기에 의한 테러, 항공기·해상 테러, 다수의 무장공비에 의한 테러, 사이버 테러, 국지도발 차원의 저강도 수준의 제한전쟁 등을 들 수 있다.

(가) 요인암살과 테러행위(주요 국내인사와 탈북인물 테러)

요인암살과 테러행위는 전통적인 테러리즘의 한 형태로서 북한도 지금까지 한국의 주요 정치지도자들을 대상으로 주로 사용해온 테러리즘의 주요형태이다. 이 테러는 소수인원이 은밀히 계획하고 자행함으로 배후를 쉽게 알아내기도 어렵고 주요요인의 암살로 큰 정치적 목적을 달성 할 수 있다는 전략적인 장점이 있어 앞으로도 북한이 지속적으로 선택 가능한 방법 중 하나이다. 지금까지 북한은 네 번이나 한국의 역대 대통령 암살을 기도한 적이 있다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫 번째는 1968년 1월 21일, 박정희 대통령을 암살할 목적으로 김신조 등 51명의 테러리스트(무장공비)들이 청와대를 기습한 테러리즘이고, 두 번째도 1970년 6월 6일(현충일), 박정희 대통령을 암살할 목적으로 국립현충원 입구 정문에 원격조종 폭발물(크래모아)을 설치했으나 실패한 테러리즘이었으며, 세 번째도 1974년 8월 15일(광복절), 역시 박정희 대통령을 암살할 목적으로 기념식장에서 조총련계 테러리스트 문세광이 권총으로 저격에 실패한 테러리즘이고, 네 번째는 1983년 10월 9일, 전두환 대통령을 암살하기 위해 기도한 미얀마의 아웅산국립묘지 폭파 테러리즘이다. 이 밖에도 북한의 암살기도는 두 건이나 더 있었다. 전두환 전 대통령이 1981년 캐나다 방문 시 암살 시도 미수 테러리즘이 있었고, 중국을 방문 중이던 1994년 3월에는 김영삼 전 대통령을 암살하려 했으나 역시 미수에 그친 테러리즘이 있었다.<sup>81)</sup>

북한의 요인암살은 인민무력부 총참모부 정찰국에서 통제하며, 장소는 국내뿐만 아니라 해외순방 시 방문국에서도 발생할 가능성이 있다. 테러수단은 최근에는 칼이나 총, 극약 되신 폭발물에 의한 원격조정 폭파방법이 주로 사용되는 경향이 있다. 이러한 폭약은 최근에는 금속탐지기로도 탐지가 제한되는 셉텍스(Semtex)<sup>82)</sup>와 같은

81) 『조선일보』 (검색일: 1994.08.16.)

플라스틱 종류의 폭발물이 개발되어 사전 대처가 어려운 실정이다. 다음 북한의 요인납치는 최은희·신상옥 부부 납치(1978년), 미국 유학생 이재환 납치(1987년), 중국 선교사 안승운 목사 납치(1995년 7월), 프랑스 윤정희 부부 납치(1977년) 등 이 시기에는 지속된 요인납치 테러리즘이 자행되었다. 이와 같은 북한의 요인납치 테러리즘은 대부분 해외에서 자행되었고, 당시 이들의 주장은 언제나 피랍자가 자진해서 의거 입북했다는 것이었다. 이러한 요인납치공작은 주로 35호실(해외정보국)에서 자행하고 있었으며 그 당시 남북 일본인의 송환문제로 알려지게 되었다.

#### (나) 국가 중요시설에 대한 테러

북한정권은 1967년 경원선 열차 폭파테러리즘(9월5일), 4일후에는 서울 - 문산 간 철로 폭파테러리즘(9월9일)을 기도하기도 하였다.

이와 같은 북한의 한국 내 중요시설에 대한 테러공격은 김정일체제의 내부 영향력이 커지면서 1980년대 들어 양적·질적으로 급격하게 증가하였는데 사례로는 1989년 9월 대구 미문화원 폭파테러 시 사상자 30여명을 발생하게 한 테러리즘이 있었다. 이 테러리즘은 '86 아시안게임 1주일 전에 발생한 테러로써 당시 그 여파가 컸었다.

최근에는 중동지역 등에서 폭발물에 의한 테러가 빈번하게 발생하고 있는데 그것은 준비가 단순하고 용이하며, 쉽게 해당 국가나 지역전체를 공포로 몰아넣을 수 있기 때문이다. 또한 최근 들어 폭발물제조 기술이 발달되어 검사대에서 식별되지 않을 뿐더러, 탐지견도 냄새 맡지 못하는 무색무취의 플라스틱 폭발물들이 인터넷 등을 통하여 제조기술을 전수하고 있어 테러리스트들이 도시지역에서 사용하기 용이하기 때문이기도 하다. 그리고 대중이 집결되는 공공시설물에 대한 연속적인 폭발물테러를 감행함으로써 짧은 시간 안에 해당지역 뿐만 아니라 도시 및 국가 전체를 쉽게 공황에 빠지게 할 수도 있기 때문이다. 또한 현대의 고도화된 산업사회에서는 원자력발전소 및 대형공업단지 등이 일반인 에게도 공개되고 있어 이들 시설물에 대한 테러공격 가능성도 상대적으로 높아지고 있다고 볼 수 있다. 따라서 북한이 한국 내부의 중요 시설물에 대한 테러리즘을 감행할 가능성 역시 매우 높다고 할 수 있겠다.

#### (다) 생화학무기에 의한 테러

1995년에 일본의 도쿄 지하철역에 사이비 종교단체에서 의도적으로 살상용 사린가스를 살포하여 사망 12명, 부상 5천여 명이 발생했던 테러리즘이 있었고, 2001년 미

82) Semtex란? 폭탄제조공장이 있던 체코의 마을이름으로, 변형된 플라스틱 재질의 폭탄(C-4)으로서 무취의 폭발물이며 발견이 어렵다.

9·11테러 시 세계무역센터 및 미 국방부 청사 민항기 충격폭발테러 공격 1주일 후인 9월 18일에는 미국의 NBC 방송국으로 탄저균 포자를 담은 편지 한 통이 배달되었다. 또한 계속해서 미국 내에 유사한 사건들이 연달아 일어났고, 플로리다 주에서는 이런 경로로 전달된 탄저균을 자신도 모르게 흡입하게 된 남자 1명이 사망하는 사건도 발생하였다.<sup>83)</sup> 이와 같은 생물이나 화학작용제에 의한 테러는 육안으로 식별할 수 없고 어떠한 경로로 감염되었는지 구분하기 어렵기 때문에 일정지역에서 1-2명의 사망자만 발생하여도 그 지역은 물론 국가 전체 기능이 마비되어 혼란에 빠질 수 있다. 따라서 소수의 사망자나 감염자가 발생해도 전 세계가 큰 공포 속으로 빠져드는 것은 순식간일 수 있어서, 미국 존스 홉킨스 대학의 보고서에는 생화학 무기가 수소폭탄보다도 더 큰 위력과 많은 사상자를 낼 수도 있다고 주장한 바 있다. 따라서 전문가들은 “북한을 비롯한 소규모의 테러리스트들도 감행할 수 있는 것이 생물학 테러리즘이다.”<sup>84)</sup>라고 경고하고 있다. 생화학무기의 특징은 대부분 색깔과 냄새가 없어 눈으로 식별이 어렵고, 적은 양으로도 광범위한 지역을 오염시켜 오랫동안 피해를 줄 수 있는 은밀성과 잠재성에 있다. 즉 탄저균의 경우 10kg으로 서울 인구의 절반을 희생시킬 수 있다는 연구결과도 있으며 간단한 제약시설과 적은 비용으로도 생산이 가능<sup>85)</sup>하기 때문에 북한 김정은 정권이 테러리즘의 수단으로 선택할 수도 있다는 많은 우려를 하게하고 있다. 미 국무부 차관 존 볼튼이 “북한정권은 필요시 군사목적으로 악용하기에 충분한 분량의 생물무기를 수주일 내에 생산 할 수 있는 제조능력을 구비하고 있다.”고 주장한바 있다.<sup>86)</sup> 또한 미 중앙정보국(CIA)은 북한이 보유한 것으로 추정되는 생화학무기 중 탄저병(anthrax), 천연두(smallpox), 흑사병(pest), 보툴리즘(botulism)을 가장 위협적인 5가지의 생화학무기인 것으로 들고 있다.

북한이 보유한 화학작용제는 수포·신경·질식·혈액·최루성 등으로 매우 다양하며, 다량을 보유한 것으로 보고 있다. 특히 2017년 말레이시아 쿠알라룸푸 공항에서 김정남을 살해했던 독극물은 VX로서 급속살상용이면서 비지속성의 신경작용제이며 사린가스보다 100배 이상 강한 독극물인 것으로 밝혀졌다. 북한은 이와 같은 생화학무기를 1960년대 초부터 김일성 교시<sup>87)</sup>에 의해서 생화학무기를 연구하면서 생산기구

83) 김효진, 『세계테러와 조직범죄』 (서울: 일송미디어, 1999), pp.429-430.

84) 김윤배, “화생방 테러, 월드컵을 노린다,” 『국방저널』 2002년 5월호 기고문, pp.23-24.

85) 생물무기는 핵폭탄 1톤을 생산하는데 소요되는 약 1백만 달러에 비해 약 1만 달러 이하정도가 소요된다. 핵무기의 약 420배에 해당하는 위력으로 오히려 더 큰 피해를 가져올 수 있다.

86) 『동아일보』 (김색일: 2001.11.19.)

87) 1961년 김일성은 ‘노동당 제 2차 회의’ 시 “한반도는 핵탄두보다는 화학탄 사용이 지형의 특성상 유리하다.”라고 강조하였다.

를 설치한 후 개발에 치중해왔다. 그리고 1980년대부터는 생화학무기 대량생산 능력과 공격능력을 보유하게 되었다. 따라서 북한 김정은 정권은 평시에도 사회혼란 조성과 기타 정치적 목적을 위해서 제한적이거나 화학전을 수행할 가능성이 있다. 또한 비정규전요원이나 고정간첩 등의 테러조직을 이용하여 한국 산업단지 내 공장 등의 생산시설이나 저장시설, 수송탱크 등의 시설물에 있는 화학물질 및 독극물, 유독가스를 유출시키기 위하여 폭파 또는 방화할 수도 있다. 이와 같이 생화학무기는 그 위력은 강력하나 경제적으로는 저렴한 비용으로 생산 및 유지할 수 있다는 점과 이동이 용이하다는 점에서 국제 테러조직에 의한 국내 반입도 예상할 수 있다. 또한 반입 시 무색무취의 특성으로 사전 차단이 제한되기 때문에 각종 국제회의장이나 지하철 등 다중이용시설에서 테러리즘이 자행될 경우 대량 사상자 발생과 함께 국가 전체가 극도의 혼란과 공황에 빠질 수 있다. 따라서 필요시북한정권이 선택하기에 용이한 테러유형으로 예상할 수 있다.

#### (라) 항공기·해상테러

북한에 의한 항공기테러 중 초기의 테러리즘은 1958년 항공기(부산→서울) 납치, 1969년 12월 민항기(강릉→서울) 북한으로 납치, 1987년 11월 대한항공 858기 공중폭파 등의 테러리즘으로서 전형적인 항공기 테러 형태였다. 그러나 최근의 항공기테러는 2001년 미국의 9·11 테러에서 같이 민간 항공기 자체를 테러리즘의 수단으로 사용되는 상황에 이르렀다. 따라서 요즘의 항공기테러리즘은 테러공격을 하겠다는 경고 그 자체만으로 공중운송체계의 마비상황을 가져오게 되어 경제활동이 위축되고, 관광산업은 물론 국민생활에도 크나큰 지장을 초래한다. 요즘 한국은 정치, 경제의 중심지로 부상하여 세계 각국의 항공기가 수시로 왕래하고 있어 항공기 테러리즘에 대한 우려가 많이 되고 있다.

북한의 김정은 정권이 정치적 목적으로 한국의 항공기에 대한 테러를 자행한다면 대외정보조사부 소속의 해외테러를 전문으로 하는 공작요원들이 될 것이고, 과거 대한항공 858기 폭파사건(1987년)에서 보았듯이 테러리스트들은 신분을 위장한 상태로 치밀한 계획 하에 테러에 가담할 것이다. 특히, 북한의 테러리스트들은 일본인이나 중국인으로 위장하려 할 것이다.

북한의 대남테러는 국가지원 형태의 테러리즘이므로 협상보다는 테러리즘 행위를 노출시키지 않고 한국사회의 불안감 조성을 목적으로 자행하는 폭발에 의한 살상을 노릴 것으로 보인다. 그 사례로 1987년의 대한항공 858기 폭파 테러 시에 실제 사용

한 폭발물은 플라스틱 폭약(C-4)이었으나 위력은 TNT의 13배가 되는 고성능 폭약 이어서 일순간에 항공기를 완파할 수 있는 위력을 갖고 있었다고 하며, 공중폭파가 되고 나면 배후를 밝히기 어렵다는 매력에 있어 향후에도 테러 가능성이 높다고 하겠다.

북한의 해상테러는 1958년 이후 1990년 초까지 동·서해에서 지속되어 왔다. 사례로서는 백령도 공해 상에서의 한국의 어선 ‘수원32호’와 ‘해왕호’ 납치 등을 포함, 매년 어로 작업 중인 선원을 납치한 후 북한에 인질로 억류한 상태에서 세뇌교육을 실시한 후 간첩으로 납파하기도 하였다. 이와 같이 한국은 3면이 바다로 둘러싸인 지형적 조건으로서 북한은 언제든지 필요시 해상테러를 자행할 가능성이 많다. 특히 서해 해상은 NLL<sup>88)</sup> 문제로 상호간 주장이 달라 얼마든지 구실을 만들어 한국의 어선이나 해군함정에 대해 테러리즘을 감행할 소지가 많다. 또한 북한의 강릉 잠수함 침투사건(1996년)시 북한 잠수정을 이용 동해안으로 침투한 테러행위와 서해안의 백령도 인근 해상을 초계 중이던 한국 해군의 ‘천안함’을 북한의 잠수정이 기습적으로 어뢰를 발사하여 폭침한 사건(2010.3.26)이 발생하기도 했다. 그리고 한국에서 아직까지 발생한 경우는 없지만 항구일대에 정박 중인 선박에 대한 테러리즘도 외국에서는 가끔 발생하고 있다. 따라서 북한의 해상테러조직원에 의한 수중·수상 침투를 차단하기 위한 주요 항만 방어체계를 강화해야 할 것이다.

(마) 다수의 무장공비에 의한 테러

과거 북한의 역대 정권은 평시에도 한국의 후방지역에 무장공비를 다양하고 지속적인 방법으로 침투시켜왔다. 그 중에서 다수의 무장공비를 침투시킨 사례는 1996년 강릉 무장공비 침투사건이다. 이때 한국군은 1군사령부 예하의 군 병력과 경찰, 예비군 자원 등을 포함하여 28개 부대에서 1일 평균 4만3천여 명이 투입되어 작전기간 동안 총 150여만 명이 동원되어 49일간 작전을 실시했으나, 이때 군의 전투력 소모 외에도 대침투작전 지원을 위한 민·관의 경제적 손실과 사회·심리적 후유증은 강릉 무장공비 사건 등과 같은 북한의 후방침투 테러리즘이 전·평시를 막론하고 기습단기전에 의해서 극도의 사회혼란을 조성하는데 유용한 대남테러 전략임을 알게 해 준 실증적 사례라 할 수 있다. 이러한 사례는 미군의 이라크전에서도 나타났다. 이라

88) NLL(북방한계선 : Northern Limit Line)은 유엔군사령관이 1953년 8월 30일 한반도 해역에서 남북간 우발적 무력충돌 발생 가능성을 예방하기 위한 목적으로 동·서해에서의 한국해군 및 공군의 초계활동을 한정하기 위하여 설정한 실질적인 남북한의 해상 분계선이다. 『합동·연합작전 군사용어사전』, p.156.

크의 도시지역 전투에서 소규모의 테러조직을 후방에 있는 도시지역에 침투시켜 도시게릴라전을 수행 시 미군의 첨단 과학기술에 의한 막강한 위력도 현저하게 감소하게 되며, 상대적으로 미군의 피해는 증가하게 되고, 소탕작전 시간도 불규칙하게 증가하게 되어 체계적인 작전이 불가하게 된다는 것을 보여주었다. 따라서 북한정권은 이러한 특성을 충분히 활용하기 위해 전·평시 구분 없이 목적에 따라 후방 도시지역에 은밀히 침투시켜 혼란 및 공황상황을 조성할 수 있다는 것을 예상하게 한다. 따라서 북한 김정은 정권은 이와 같은 다수의 무장공비를 한국의 후방지역에 침투시켜 한국 사회를 교란하고 혼란을 조성함으로써 국제사회로 부터의 고립과 내부의 체제불안 등 불리한 국면을 벗어나기 위한 대규모 테러리즘을 자행할 가능성도 배제할 수 없다.

(바) 사이버 테러리즘

사이버전 능력 확대를 위하여 그동안 북한의 지도부는 컴퓨터 소프트웨어와 연계된 통신기술에 대한 개발을 역점사업으로 강화하고 있으며, 당과 군 그리고 학술분야 전문가들이 북한 내 인트라넷의 설치를 직접 지원하였다. 또한 북한은 최근 10년간, 외부의 침입으로부터 중요한 데이터베이스와 국내 통신을 보호하기 위해 인터넷 방화벽 응용을 연구해왔다고 보고되었다. 이 같은 북한의 사이버전 동향보다 관심을 가져야 하는 부분은 북한이 어떠한 사이버테러 및 정보네트워크를 통한 정보와 첩보 수집활동을 하고 있으며 그 위협의 정도와 실태를 분석 및 파악하는 것이다.

북한의 대남사이버 테러수행 거점은 중국 내의 산둥성, 흑룡강성, 복건성을 비롯한 북경 인접지역에 설치하고 있는 것으로 확인되고 있다. 또한 이들 지역보다 더욱 활발하게 대남 사이버테러(전)수행과 정보네트워크를 이용한 정보 및 첩보수집활동을 하고 있는 거점으로는 요녕성 단둥시를 지목하고 있다. 단둥시는 신의주를 압록강 건너로 마주보고 있는 북한의 대중무역의 중심지이며 한국 기업과의 교류도 활발하게 이루어지고 있는 주요창구 역할을 담당하고 있는 중국의 국경도시이다. 따라서 북한은 이곳을 열악한 통신 인프라를 극복하고 대남 사이버테러 시 중국을 우회한 공격수단으로 활용함으로써 대남 정보네트워크를 통한 유용한 첩보 및 정보를 수집하는 거점으로 운용되고 있는 것으로 분석된다.<sup>89)</sup>

아래 <표 3-7>은 한국 내 인터넷 침해사고 발생 현황으로서 해킹 및 바이러스 침해는 관계 기관의 적극적인 노력으로 감소하고 있으나 개인의 정보 침해는 증가하고 있음을 알 수 있어 개인 컴퓨터에 대한 보안이 요구되고 있다.

89) 전창영, “사이버테러의 발생양상과 대응방안,” 『연구보고서』 (서울: 국방대학교, 2009), p.31.

<표 3-7> 한국 내 인터넷 침해 현황

침해구분	2004년도	2005년도	2006년도	2007년도	2008년도
해킹	24,297건	33,633건	26,808건	21,732건	15,940건
웹바이러스 감염	107,994회	16,093회	7,789회	5,996회	8,469회
개인정보침해	17,569회	18,206회	23,333회	25,965회	-

※출처: 전창영(2009), 『사이버테러의 발생양상과 대응방안』, 재구성.

북한 대남 사이버 테러리즘 기도는 중국 단둥지역의 조선족 거주지에 위치한 소위 안전가옥이라는 곳에서 수행되어지고 있다. 이중 대표적 장소로는 중국 조선족 교포가 운영하는 호텔들이며 4층에는 별도의 안전 가옥을 설치하고 아래층에는 식당과 카페 등의 영업행위를 합작형태로 위장운영하면서 사이버 테러를 감행해 온 것으로 분석된다. 이와 같은 거점은 2002년 말부터 시작하였으며, 2004년 중순부터는 본격적으로 운영되기 시작한 것으로 보고 있다. 따라서 현재는 이들이 상당한 수준의 해킹 능력과 유해바이러스 주입능력을 보유하게 된 것으로 판단되며 북한의 가장 큰 현실적인 위협은 이곳에서 전개되는 대남 사이버전, 정보네트워크를 통한 정보수집 및 첩보 활동, 정보 및 인식 왜곡에 의한 적극적 심리전 수행이다. 따라서 북한은 한국사회가 혼란할 시 인터넷을 통한 심리전 전개와 사회의 인식조절 및 정보왜곡 등을 통하여 한국에 막강한 영향력을 행사할 수 있다는 것을 말한다.<sup>90)</sup> 따라서 이에 대한 대책을 완벽하게 강구해야 하겠다.

#### (사) 국지도발 차원의 저항도 수준의 제한 전쟁

과거 북한의 김일성은 한국의 후방지역에서의 배합전술에 의한 유격전 감행을 강조하면서 “경보병부대를 후방지역에 침투시켜 유격전을 하면 원자폭탄보다 낫다.” 라고 교시를 하달한바 있다. 즉 김일성은 6·25 전쟁 시 한국 후방지역에서의 배합전술을 제대로 수행하지 못했던 것을 주요한 패배의 요인이라고 자평했던 것이다.<sup>91)</sup> 이와 같은 교시에 따라 북한은 특수작전부대를 지속적으로 증강시켜 왔으며, 6개 경보병여단 등 총 20여만 명의 특작병력을 보유하고 있다. 이러한 특수작전부대는 전면전 공격 수 일전에 연합군 후방지역에 혼란을 조성하여 전쟁지속 능력을 약화시키기 위

90) 전창영(2009), 위의 논문, p.32.

91) 이찬욱, “대테러 양상의 후방지역 작전,” 『합동교육·교리세미나』 (2008.07), pp.358-361.

한 일환으로 일부 특작부대를 한국 후방지역 해상으로 은밀하게 침투시킨 후 상륙 및 낙하지역을 안내하게 하는 한편 나머지 특작부대를 북한군의 전면전 공격 개시와 함께 해상, 공중, 육상을 이용하여 동시다발적으로 침투시켜 배합전술을 구사할 것으로 판단하고 있다. 따라서 이들 특작부대의 공격양상은 최초 기습적으로 주요 항만과 비행장 및 관제시설, 연합군 병참선상의 주요 도로망 및 철도의 터널과 군사시설물 등을 타격하게 하여 연합군 증원 전력의 이동 방해 및 지연, 차단은 물론 중요 통신시설과 다중시설 등을 타격하여 한국의 기간시설 전체를 교란함으로써 극도의 혼란을 조성하려 할 것이다. 또한 북한의 이러한 특작부대의 일부는 한국 후방지역에서 민간인 등으로 신분을 위장하여 자연스럽게 활동하면서 중복세력 및 고정간첩과 연계하여 추가적으로 일반사회의 주유소폭발이나 다중시설 방화 등 테러형 공격을 한국 전 지역에서 동시다발적으로 야기 시켜 한국사회 전체를 극도의 공황(panic)상태에 빠지게 함으로써 마비시키려 할 것이 분명하다.

결과적으로 그동안의 북한군의 배합전술 양상과 공격기도를 분석해보면 향후에도 이들의 전·평시 공격 방식은 최근 이라크전에서 테러단체들에 의해 자행되고 있는 IED(Improvised Explosive Device : 급조폭발물)에 의한 가미가제식 자살테러를 감행하여 국가의 기간망 등 중요시설과 비행장 및 항만을 폭발시키거나 전쟁지도부 및 군지휘관 등의 주요요인을 저격 및 납치·암살하려 할 것이다. 또한 인구 밀집지역의 도시 기반시설을 파괴하거나, 생·화학 공격과 사이버 테러 등의 다양한 테러리즘 공격을 병행하여 그들의 배합전 목적을 달성하고자 할 것이므로 이에 대한 철저한 분석과 대비가 요구된다.

## 제3절 한국의 안보상황과 발생 가능한 테러위협

### 1. 한반도 안보상황과 테러위협 분석

21세기는 국제질서가 변화하고 있다. 미국과 러시아 간 전략관계의 재정립으로 국제정치의 중심축은 유럽에서 아시아·태평양으로 이전하게 되었다. 그리고 최근 중국의 급부상으로 경제 및 산업분야, 사회 및 문화분야에서는 미국 주도로부터 힘(power)의 분포가 분산되는 방향<sup>92)</sup>으로 변화되고 있으며, 정치와 군사적 질서만큼은

92) 김익균, “한국의 대테러리즘 정책의 제도적 개선방안에 관한 연구,”(상지대학교 대학원, 박사학위논문, 2016), p.79.

미국이 주도할 것으로 전망<sup>93)</sup>하고 있으나 최근에는 조심스럽게 이마저도 도전 받고 있는 듯하다. 이를 종합하여 분석해보면 현 국제체제는 미국 주도이기는 하지만 다극화된 행위자들의 헤게모니와 주요 국가들의 역할이 상호작용하면서 점차 국제문제를 조정·해결해 나가고 있다고 볼 수 있다.<sup>94)</sup> 그러나 최근의 중국과 러시아의 부상으로 EU(유럽연합)에서의 영향력이 확대되었음에도 불구하고 여전히 미국과의 협력 없이는 국제정치와 경제문제를 상호조정 해나갈 수 없는 것도 현실이다. 미국 또한 정치·외교, 교역·환율, 테러리즘과의 분쟁 등을 독자적인 힘만으로 제어하기 어려운 국제적인 환경으로 변환되었다.<sup>95)</sup>

현 트럼프체제의 미국은 중동지역에서의 테러리즘과의 전쟁, 동북아에서는 시진핑체제의 중국과의 주도권싸움이 심화되고 있다. 그리고 북한의 무모한 핵실험과 탄도탄미사일 개발로 인한 한·미·일과 북·중·러 간의 신 냉전구도가 형성될 수도 있으며, 중·일 간(센카쿠열도, 다오위다오) 영토분쟁과 러·일 간 남쿠릴열도(일본의 북방영토) 등의 문제를 둘러싼 제반 갈등으로 동북아의 안보상황은 근래들어 가장 고조된 위기의 파고가 몰아치고 있다.<sup>96)</sup> 이와 같이 요동치고 있는 국내·외 환경적 요인 측면, 즉 한반도 안보상황을 고려한 한국사회에 예상되는 테러리즘의 위협은 다음과 같다.

### 가. 국내 출국자 증가와 국제 테러리즘 위협

한국은 1988년 이후 출국자유화 조치와 더불어 경제의 급성장, 획기적인 교통 및 통신수단의 발달로 국내 출국자가 2006년에 1천6백만여 명을 넘어섰다. 통계청 자료에 의하면 1961년에는 내국인 출국자가 1만여 명에 불과하였다고 한다. 이와 같은 출국자의 급격한 증가로 한국의 위상은 제고되었으나 국제 테러리즘에 노출될 가능성은 그만큼 커졌음을 의미한다.<sup>97)</sup> 따라서 한국의 여행객, 해외진출 기업체, 교민 및 유학생의 증가로 해외에서 한국인에 대한 테러리즘 피해가 증가하고 있는 실태이다.

93) 미국 NIC(국가정보위원회)가 펴낸 『글로벌 트렌드 2015』 보고서에 2025년까지 국제질서는 복잡적으로 변화하게 되겠지만 미국은 여전히 매우 강력한 국가로 존재하겠지만 현재보다는 지배적이지 못할 것으로 예측하고 있다.

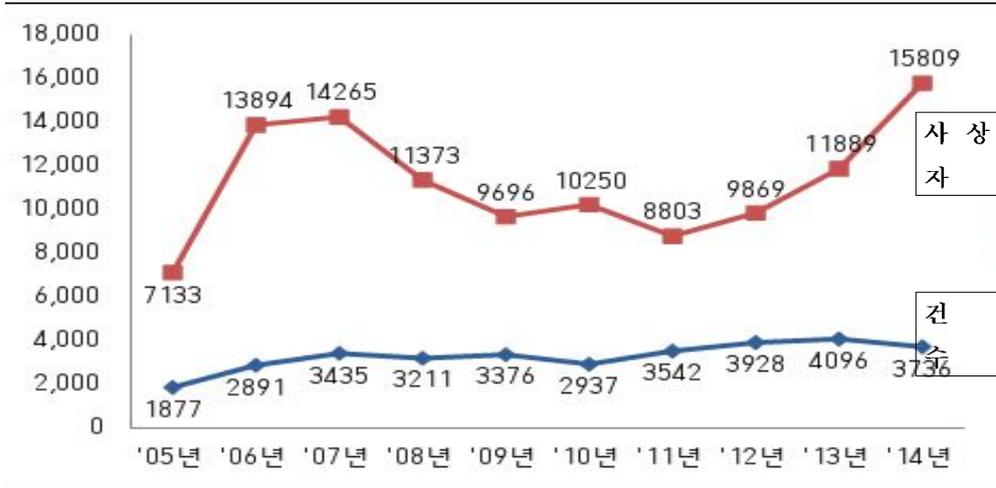
94) 김익균(2016), 앞의 논문, p.79.

95) 통일 교육원, 『통일문제의 이해』(서울: 통일교육원 교육과, 2016), p.161.

96) 김익균(2016), 앞의 논문, p.80.

97) 이윤규 외, 『첨단 IT기술을 활용한 대테러작전 발전방안』(서울: 육군지상군연구소, 2009), p.52.

<그림 3-3> 최근 10년간 테러리즘 발생 추세



※출처: 경찰청, 『2015 경찰백서』, 재구성.

2010년 이후 해외 출국자는 계속 증가하여 2014년에는 1천6백3십여만 명으로 2013년 대비 8%(1백20여만 명)가 증가하였다. 이와 같이 국내출국자가 급격히 증가되는 상황 속에서 국제사회의 테러리즘은 위의 <그림 3-3>에서 보는 바와 같이 전 세계 55개국에서 2014년 기준으로 3,736건이 발생했으며 사망자는 15,809명이 발생하였다. 2014년에는 2013년(테러 4,096건, 사망자 11,889명)에 비해 테러 건수는 8.8% 감소하였지만 사망자의 수는 오히려 33.8%가 증가되는 독특한 현상을 볼 수 있는데 이와 같은 현상은 최근 IS테러 조직 등이 공격 대상과 방법을 무차별적인 대규모 살상 효과를 추구하는 뉴테러리즘을 자행하고 있기 때문인 것으로 분석하고 있다.

지역별 테러리즘 발생은 중동지역이 2,230건으로 전체의 60%를 차지하고 있으며, 아시아·태평양지역 1,024건, 아프리카지역 422건, 미주지역 32건 유럽지역 28건으로 나타났다.<sup>98)</sup>

테러리즘 사건이 감소한 원인은 중동지역에서 미국을 중심으로 한 연합군이 테러리즘과의 전쟁을 선포한 후 오사마 빈 라덴 제거, IS(이슬람극단주의)에 대한 공습으로 테러리즘 단체의 근거지 소탕작전 및 테러집단의 요인암살에 의한 것으로 볼 수 있으며, 반면 테러리즘의 대형화·침단화에 의한 정교한 폭발물공격이 증가함으로 인해 사망자 수가 증가한 것으로 분석되고 있다. 이와 같은 국제사회의 테러리즘 환경은

98) 경찰청, 『경찰백서』 (서울: 경찰청, 2015), p.301.

발생건수와 관계없이 무차별적이고 대규모화 되고 있어 그 위협을 예측하기 어려운 상황에서 국내 출국자가 급증하고 있는 것은 해외에서는 물론이고 국내에서도 테러리즘 위협이 비례하여 증가될 수 있다는 것을 짐작하게하고 있다.

## 나. 미국의 대테러리즘 전쟁과 한국의 테러리즘 환경 변화

국제 테러리즘이 2001년도 미 9·11테러리즘 이후 확산되고 있는 주 요인은 IS가 중동지역과 북아프리카지역 일대에서 이라크 및 시리아 국가 내의 정치적·종교적 파벌간 갈등을 틈타 급속히 세력을 확장함으로써 국제 테러리즘의 주도세력으로 급부상하였기 때문인 것으로 평가하고 있다. 또한 일부 이슬람 수니파 중 극단주의 단체들이 알카에다 테러조직에서 이탈하여 IS를 지지하는 등 테러리즘 집단 간의 이합집산이 이루어진 결과로도 보고 있다. 즉 2011년에 미국군이 철수하면서 이라크의 치안력약화와 정부 및 종파간의 갈등을 틈타 IS가 급속히 세력을 확대하게 되었으며, 이들은 2014년 6월, 이라크 서북부지역 도시 모술과 시리아 동북부지역 도시 라카까지 장악하였다. 이들은 이라크 및 시리아정부군과 대치하면서 점령지에서 샤리아(이슬람법)에 의한 공포정치를 통해 무차별적인 학살을 자행하는 등으로 계속 세력을 확장하였다. 또한 시리아 내전이 장기화되면서 IS에는 각국에서 인터넷과 SNS 등을 통해 모집된 전투원들이 증가하게 되었으며 이에 따라 자생테러리즘 위협도 고조되게 되었다. 즉 외국인 지원자(중동, 유럽, 아시아 출신 : 16,000여 명)들이 이슬람국가 건설을 명분으로 이슬람 극단주의인 IS 수니파에 가담하여 실전경험 등의 교육을 받은 후 IS가 지정한 테러대상국으로 잠입하게 되면 테러리즘 감행 및 동조 가능성은 더욱 농후해질 것으로 보고 있으며<sup>99)</sup>한국인 고등학생 1명도 인터넷으로 IS에 가입한 다음 실종되어 출국한 것으로 추측하고 있다. 이같이 국제 테러리즘 조직들은 글로벌화 된 네트워크를 이용하여 테러리즘 조직원을 확보하는 한편 실전경험과 함께 사상적으로 무장시킨 후 점조직 형태로 세계 주요국가에 잠입시킴으로서 테러리즘 이후 회피하기가 쉬운 장점을 최대한 활용하고 있어 추적이 어렵다. 그리고 또한 프랑스 파리 테러리즘(2015년 11월 13일)을 계기로 서부 유럽지역에 테러리즘이 급증하는 등 유럽지역이 테러리즘의 중심지로 부상되고 있다. 또한 IS는 선펠스트균을 이용한 생화학무기를 제조하고 있는 것이 발견되었으며, 이들이 사용한 징후들도 나타나고 있다.

<sup>99)</sup> 경찰청, 위의 책, pp.301-302.

현재에도 시리아와 이라크의 내전이 지속되고 있고 리비아, 아프간, 예멘지역의 정정불안도 지속됨에 따라 중동 및 중앙아시아지역의 치안상태는 계속 악화되어가고 있는 실정이다. 이와 같은 국제 테러리즘의 위협이 확산되어가는 상황에서 전문가들은 한국이 IS의 직접적인 테러리즘 대상이 된 것은 한미동맹관계에 있는 미국이 아프가니스탄 지역에 대한 대테러리즘 보복전쟁과 이라크 및 시리아 내전에 관여하고 있는 것 등과 연관이 높다고 지적하고 있다.<sup>100)</sup> 또한 한국 정부는 2001년 9월 24일 대미지원계획을 발표하고 특전사 1개 대대를 중심으로 의료지원단, 수송지원단, 건설공병단을 미국군의 ‘항구적 자유작전(OEF)’의 일환으로 파병하였다. 이 외에도 현재 한국은 동티모르, 소말리아, 이라크, 아프가니스탄, 레바논 등 24개국에 1천여 명의 파병부대를 운용해오고 있다. 파병 명분은 한·미 동맹관계 공고화와 UN 및 OECD의 회원국으로서 파병국의 전후복구와 인도적 구호활동에 동참하여 국제적 위상은 물론 국익증진에 기여한다는 논리이다. 이와 같은 한국의 대외적인 활발한 활동에 따라 IS테러집단은 2016년에 한국을 테러대상국에 포함시켰으며, 알카에다 테러집단도 테러리즘 대상 1순위는 미국, 영국, 호주를, 2순위는 일본, 한국, 필리핀으로 정하고 있다. 이들 IS 등 이슬람 테러조직이 한국에서 기도할 수 있는 테러리즘의 배경은 다음과 같이 요약할 수 있다.<sup>101)</sup>

첫째, 중동지역 대부분의 이슬람국가들은 기독교권 국가인 미국에 대한 거부감 및 패권국가로서의 반미주의 의식 등이 내재되어 있다. 따라서 미국의 동맹국인 한국에 대해서도 이라크전을 계기로 동일한 적대적식이 인식되었을 가능성이 있다. 즉 ‘분노의 대상인 미국과 손잡고 아랍의 정체성을 훼손하는 적국’이라는 인식이 확산되어 있다는 점이다.

둘째, 파병목적이 평화정착 및 재건지원이나 아랍권의 극단주의자들은 한국군도 침략국의 군대로 보고 있으며 따라서 공격대상이 되는데 충분하다고 여긴다는 점이다.

셋째, 아랍지역에서의 한국인에 대한 인식은 미국에 동조하는 동일한 서구세력으로 간주되고 있다는 점이다. 결과적으로 한국을 적대적 개념에 의해 무조건적인 테러리즘의 대상국으로 인식하고 있을 가능성이 높다는 등으로 요약 할 수 있다.

100) 최진태, “한국의 테러환경 변화분석과 대응방향,” (한국위기관리논집 제6권 제1호, 2010. 3), p.68.

101) 이성수, “정치·종교적 관점에서 본 아랍(중동)권의 한국인 테러 행태분석 : 9·11 테러 이후를 중심으로,” (한국이슬람학회 추계 학술대회 논문집, 2009), pp.5-21.

## 2. 한국사회에서 발생 가능한 테러위협

북한정권은 탈북자 단체 등에 의한 대북 전단 살포에 반발하여 대북전단을 향한 직접총격행위와 ‘무자비한 보복’, ‘불바다’ 등의 언어폭력행위를 자행하고 있으며, 목함지뢰 도발(2015.8.4)과 핵실험 및 장거리 미사일 발사시험 등의 도발을 지속적으로 감행하고 있다. 이와 같은 도발행위들로 인해 2016년 2월 10일, 한국정부가 개성공단 가동 중단을 선언하자 북한은 다음날 개성공단 폐쇄 및 자산몰수조치를 자행함으로써 남북관계는 최악의 상황으로 악화되어 있다. 그리고 앞에서도 기술했듯이 한반도를 중심으로 한 주변정세는 한국과 미국·일본, 북한과 중국·러시아라는 새로운 냉전 구도가 형성되는 것 같은 위기감이 점차 고조되고 있다. 또한 한편으로는 2015년 기준으로 IS테러 조직원으로 의심되는 인원들의 활동 징후도 지속적으로 포착되고 있으며 북한정권의 위협도 계속 증가되고 있어 비례적으로 테러리즘의 위협도 점증하고 있다고 볼 수 있다.

### 가. 북한의 대남테러와 한국의 안보환경

북한정권은 국가주도형 테러리즘(State Terrorism)을 자행하고 있다. 대남테러리즘은 1960년대부터 본격화 되었으며, 대표적 테러리즘으로는 1986년 청와대기습테러, 1970년 국립현충원 폭파테러, 1983년 미얀마 아웅산국립묘소 폭파테러, 1987년 민항기(KAL-858) 폭파테러, 1999년 연평도 포격도발, 2010년 천안함 폭침테러 등 다수의 테러리즘을 들 수 있다. 이와 같이 북한정권이 대남전략에 의한 테러리즘을 지속적으로 자행하려는 이유는 다음과 같다.

첫째, 한국 국민의 안보의식을 고려 시 한·미 동맹 연합군의 군사대비태세 하에서 비정규전식 공격이나 사회혼란조성은 불가하다는 분석을 하고 있기 때문이다.

둘째, 테러리즘은 그 배후세력을 쉽게 알 수 없다는 특성이 있기 때문이다.

셋째, 한반도에서의 테러리즘을 지속적으로 시행하여 한국은 위험한 국가라고 국제사회에 각인시켜 국가에 대한 신뢰를 실추시키고 경제적인 치명타를 줄 수 있다고 믿기 때문이다.

넷째, 한국 내 폭력과 사회혼란을 조장하고 남남갈등을 조성함으로써, 적화통일의 기회를 조성할 수 있다고 판단하고 있기 때문이다.

결과적으로 북한 김정은 정권은 지속적인 핵실험 및 미사일 위협 도발 등으로 국제사회의 강도 높은 대북제재를 받고 있으며 한국의 개성공단 폐쇄 등 경제적 압박

에 따른 식량부족 문제와 내부혼란으로 체제유지의 어려움이 도래할 시 체제위기전환을 위한 방편으로 대남전략에 의한 테러리즘 전술을 택할 가능성이 크다고 할 수 있다. 그 이유는 한국사회에 극도의 혼란을 조성하여 북한주민으로 하여금 현재의 경제적 어려움을 해결하기 위한 방편으로 무력통일의 환상을 갖게 함으로써 체제붕괴위기를 모면하게 할 수 있다고 생각할 수 있기 때문이다.<sup>102)</sup>

## 나. 외국인 체류증가에 따른 환경변화

2016년 현재 국내체류 외국인은 181만 3천여 명이며 2014년도에 대비 12.6%가 증가하였다. 그 구성원을 보면 중국인 91만 7천여 명(51%), 미국인 14만 2천여 명(8%), 베트남인 13만여 명(7%) 순이다. 이중 불법체류자는 20만 명으로 12% 수준을 보이고 있다. 2015년 국정원 자료에 의하면 최근 5년간 55명을 추방하였다고 한다.

예를 든다면 대구 성서공단에서 일하던 인도네시아 근로자가 IS에 가담하여 교전 중 사망한 적이 있으며, IS테러조직을 추종하는 인도네시아 국적의 외국인 거주자와 우즈베키스탄 테러리즘단체의 이슬람운동(IMU) 혐의자도 사상학습 및 자금지원 혐의로 체포하여 추방한 적이 있다. 또한 방글라데시 테러단체 JMB(자마툴 무자헤딘 방글라데시) 소속의 혐의자는 한국 내의 민주노총 집회에 참여하거나 반정부활동에 적극 가담하다 강제 출국된 적도 있다. 그리고 2016년에는 IS테러조직이 한국 내의 미군비행장 2개소와 한국 국민에 대한 직접적인 테러 협박을 한 적도 있다. 이들 외국인 체류자들은 임금체불 등 반한감정 소유자, 무슬림 2세, 불법체류자 등이 포함되어 있어 위협요인도 점증하고 있는 실정이다. 따라서 이들 중 일부는 테러리즘단체와 연계한 과격사상전파 및 자금모집활동을 하고 있으며, 국내 무슬림 중 일부는 수니파와 시아파로 구분되어 갈등을 일으키는 조짐도 포착되고 있다. 이와 같은 외국의 입국자들이 증가하는 이유는 한류열풍과 함께 한국에서의 유학을 희망하는 외국 학생 유입과 경제성장과 고학력으로 인한 한국 청년들의 3D업종 취업 기피현상으로 인한 외국인 근로자들이 지속적으로 한국내로 유입되고 있다. 또한 농촌총각들이 경제·사회적 이유로 외국인 여자와 결혼하는 등의 변수로 저개발국의 외국인들이 한국으로 계속 유입되고 있는 실태이다. 이들 외국인 노동자 등이 한국에서 겪는 고충은 다양하다. 대표적 사례를 살펴보면 폭행 및 비인간적인 폭언, 상대적으로 높은 노동시간과 저임금 및 임금체불 등 인권과 관련된 문제와 한국어 구사능력, 피부색 등의 문

102) 최진태, 『테러시대의 안전 및 생존전략』 (서울: 글마당, 2009), pp.89-99.

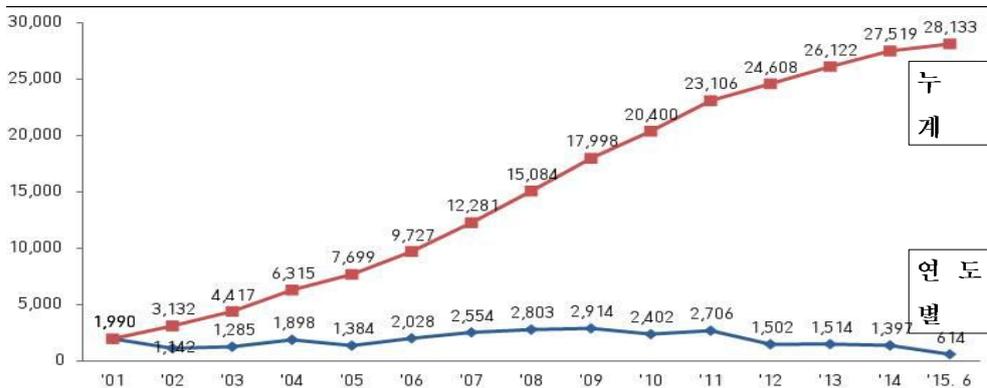
화적 차이로 인한 사회적 차별 등이다. 이와 같은 문제로 한국인과의 열등의식이 심화되면 국제테러조직과 대남테러조직이 연계된 테러리즘의 형태로 표출될 가능성은 상존하게 되며, IS 및 북한의 대남전략에 의한 뉴테러리즘 환경요인으로 언제든 발전될 수 있다고 하겠다.

#### 다. 탈북자의 증가에 따른 환경변화

2015년 기준으로 국내에 입국한 북한이탈주민은 <그림 3-4>와 같이 누적인원 2만 8천여 명이며, 탈북주민 중 70% 이상이 여성이라고 한다.

탈북자의 국내입국은 김일성 사망 전인 1993년까지는 10명 정도였으나 5년 후인 1998년에는 947명, 2006년에는 연 2천명 대에 진입한 뒤 현재까지 점차적으로 증가추세를 보이고 있다. 북한 주민의 탈북 동기는 한반도의 역사처럼 매우 다양하나 가장 큰 이유는 생계에 대한 불안으로서 경제적인 이유이며, 이들은 계속 증가할 것으로 보고 있다. 특히 김정은 정권의 공포정치 체제에 대한 불만으로 탈북자는 상류계층까지 계속 증가하고 있는 추세이다. 탈북자들은 대부분 한국의 자본주의 시장경제체제에 적응하는데 매우 큰 어려움을 느끼고 있다. 그 이유는 언어와 생활 및 사고방식 등 문화적 차이와 한국사회에 대한 기본적인 지식과 정보부재로 인한 부적응, 상대적인 빈곤감과 무관심에 따른 열등감 등이다.<sup>103)</sup>

<그림 3-4> 북한이탈주민 입국현황



※출처: 통일부(2015), 『북한이탈주민 입국현황』, 재구성.

103) 최진태(2009), 위의 책, p.76.

북한 김정은은 수차례에 걸쳐 탈북자를 테러하겠다고 수차례 공언해 왔으며, 2011년에는 북한정권의 지시를 수령한 위장탈북자가 반복 활동을 하는 탈북주민을 독침으로 살해하려다 검거되기도 하였다. 또한 다음 해인 2012년 6월에는 여자 공작원을 탈북자로 위장하여 한국에 입국시켰으나 대공기관에 체포된 사례도 있다. 따라서 국내에서 활동 중인 중북세력과 고정간첩 등을 이용한 지하철, 주한미군시설, 주요공공시설 등의 다중이용시설에 대한 사린가스 등의 생화학물질을 이용한 테러리즘을 자행하여 사회혼란을 조성할 가능성도 있다. 또한 소수의 소외계층과 회교권 저개발국 외국인 근로자 등의 열등의식에 의한 불만세력을 포섭하여 테러리즘을 기도할 수도 있으며, 극우 주요인사에 대한 암살·납치 등의 테러리즘도 자행할 수 있다고 보고 있다.

조선일보(2016.02.19.) 보도에 의하면 북한 김정은은 사이버테러 능력을 지속적으로 확충하여 대남 사이버테러를 적극적으로 감행하라고 지시함에 따라 정찰총국이 일선에서 준비하고 있다고 한다.<sup>104)</sup> 이에 따라서 청와대는 긴급브리핑을 하였고 관련 대테러기관들은 국가기간시설·다중이용시설의 전산망과 인터넷 관련 전산망에 대해서 대대적으로 점검 및 방어벽을 설치하는 등 사전 예방조치를 한바 있다.

## 라. 발생 가능한 테러위협 분석

2001년 9·11테러 이후 미국은 ‘테러리즘과의 전쟁’을 선포하였고 세계 주요 국가들은 테러리즘에 대한 정책·법·제도적인 대비책을 마련하여 국가안보를 강화하고 있다. 또한 현재도 미국을 중심으로 IS, 알카에다 등의 테러리즘조직을 대상으로 다국적군들이 군사작전을 전개하고 있다. 따라서 일부 전문가들은 테러리즘 조직들의 활동범위가 축소될 것이라고 제기하고 있으나 쉽게 소멸될 것이라고 전망하는 전문가는 없다. 그것은 현 국제사회가 테러리즘 관련 안보환경의 변화 추세에 대한 분석과 예측을 바탕으로 한 국제테러리즘의 진화를 능가하는 대책들이 미처 강구되지 못하고 있는 실정이기 때문이다.<sup>105)</sup>

미 9·11테러 이후 한국에 대한 테러리즘도 본격적으로 예고되고 있으며, 최근에는 해외에 있는 한국인에 대한 테러리즘은 주로 중동과 북아프리카 및 아시아지역인 이라크, 아프가니스탄, 인도네시아, 예멘 등 이슬람권 국가에서 주로 발생하고 있다. 이

104) 조선일보, “김정은, 대남사이버테러 준비 지시,” (서울 : 조선일보, 2016), 1면.

105) 최진태(2009), 앞의 책, p.79.

러한 현상은 미국의 동맹국으로서 한국군이 파병되고 있고, 해외에서 활동 중인 기업의 증가, 기독교 단체의 선교활동의 증가 등과 연관성이 높은 것으로 분석하고 있다.

2015년 11월 25일, IS는 한국을 테러리즘 대상국으로 포함하겠다는 동영상을 공개하였으며, 탈레반도 한국군의 철수를 협박하는 등 재 파병 시 한국을 테러리즘의 대상국으로 삼겠다는 것을 명백히 하고 있다. 따라서 파병하기 전에 이들의 테러리즘에 대한 전문적인 대처방법과 전문적인 훈련을 철저히 실시하여 위기관리능력을 구비토록 해야 하겠다. 또한 해외에 진출한 기업과 여행객에 대해서는 한국 대사관과 연계한 매뉴얼에 따라 테러리즘에 대비한 행동절차교육이나 테러 발생 시 행동수칙 등의 교육을 사전에 실시해야 한다. 또한 종교단체들의 해외선교도 대테러 전문기관의 자문을 받아 무모한 선교활동이 되지 않도록 현지 대상국가의 문화와 치안상태도 잘 이해 및 숙지한 상태에서 불가항력적으로 테러리즘이 발생하게 되면 그에 대처하는 요령도 사전에 교육하는 등 특별히 유의해야 하겠다. 이와 같은 대책을 체계적으로 강구하기 위해서는 국제 테러리즘에 대한 정보교류 및 협력을 위한 국가 간 공조체제 등의 사전예방조치들을 강화하면서 외교통상부를 포함한 해당 정부부서가 출국자에 대한 공통 매뉴얼을 국가차원에서 준비하여 교육 및 전파하는 등 체계적·지속적인 관리를 하도록 해야 한다.

국내 테러리즘은 상대적으로 해외 테러리즘에 비해 그 발생이 적었지만 현시점에서는 한국 내도 안전지대가 아니라는 것이 전문가들의 시각이다. 최근 국정원 자료에 의하면 5년간 55명의 테러리즘 의심자를 추방하였다고 한다. 이들은 IS에 가입한 국내 체류자와 자금지원자 등 다양한 형태로 나타나고 있다.

한국에서 가장 큰 위협은 국가차원에서 테러리즘을 자행하는 북한정권이라고 할 수 있으며, 이것은 현 남북관계가 북한 김정은 정권의 5차 핵실험과 지속적인 미사일 도발, 개성공단 폐쇄와 대남 사이버테러리즘 지시, 국제사회의 강력한 대북제재 등 제반 한반도의 안보환경이 최악의 상황이기 때문이다. 따라서 북한의 김정은은 국제사회의 정치적·경제적제재로 인한 고립이 심화될 경우 언제든지 테러리즘을 감행할 가능성이 농후하다. 이와 같은 안보상황에서 경제 활성화와 국제교류에 따른 외국인 노동자·다문화가정·결혼이민자·무비자 여행객 등 입국자의 폭발적인 증가추세를 보이고 있어 현재 한국은 단일민족국가가 아닌 다문화·다민족 국가로 변화되고 있는 것이다. 이러한 복합적인 사회환경 변화에 따라 언어·인종·종교·문화적인 격차 등의 갈등요소는 점증하고 있으며, 더불어 외국인 범죄도 급격하게 증가하고 있다. 이와 같은 현상으로 인해 국가와 사회에 대한 불만세력이 자생적 테러리즘을 기

도할 가능성까지도 배제하지 못하는 불안한 상황이 도래하고 있다. 또한 북한을 이 탈하여 한국에 들어온 탈북자들도 상대적인 경제적 빈곤과 문화의 차이, 정부기관과 단체의 무관심 등으로 한국에서 적응하지 못하는 경우가 많은 게 현실이다. 이들에 대한 사회의 인식변화와 함께 정부의 체계적인 지원정책 등이 현실적으로 이루어져야 한다. 이와 같은 노력들과 함께 한국정부의 관련부서 및 기관은 국제기구에 가입하여 국제 공조체제를 유지하는 한편, 국내 체류자에 대한 관리 및 처벌 강화 등 제반 법적요건 강화를 통한 테러방지 차원의 정책적 대책을 현실적으로 보장해야 하겠다.

테러리즘에 있어서 가장 중요한 대책은 사전예방으로서 최선의 방법은 테러리즘 발생의 근본적인 요인인 안보환경 자체를 변화시키는 것이다. 이와 같이 테러리즘 발생을 억제하기 위해 안보환경 자체를 변화시키는 것은 합리적이며 장기적인 안보 정책차원의 접근이 요구되는 것이다.<sup>106)</sup>

결과적으로 한국 사회가 국내·외적 안보환경 변화에 대한 노력을 태만이 한다면 테러리즘 환경은 새로운 국면으로 진화될 수 있다는 점을 인식해야 하며, 이에 따른 테러방지를 위한 국가 및 제반분야에 대한 비용과 노력도 눈덩이처럼 비례하여 커질 수 있음을 명심해야 하겠다.

---

106) 최진태, 위의 책, p.80.

## 제4장 외국과 한국의 대테러체제 분석

### 제1절 외국의 대테러정책과 군의 역할

현재 세계 주요 국가들은 과거와 달리 뉴테러리즘이라는 새로운 형태의 전쟁을 예방하기 위해 다양한 대책들을 마련하고 있다.

한국도 이와 같은 뉴테러리즘의 확산과 북한의 대남테러리즘의 위협이 고조되고 있는 상황이 도래됨에 따라 테러방지를 위한 대테러정책에 대해 중요성을 인식하고 대책을 강구하고 있으나 아직 미흡한 실정인 것으로 판단되고 있다. 이와 같은 국제테러리즘과 북한의 대남테러리즘의 연계라는 새로운 형태의 테러위협에 대한 발전적인 대응방안을 보장하기 위해서는 테러에 대해 비교적 오래 동안 대비해온 타국가들의 대테러정책 및 대비태세를 참고하여 연구·보강할 필요가 있다. 따라서 대테러정책과 관련하여 비교적 발전되어있다고 평가할 수 있는 미국을 비롯한 유럽의 주요 국가들과 한국의 근거리에 있는 일본, 중국 그리고 기타 참고할 만한 국가들의 테러방지 정책과 그 국가들이 보유 및 관리하고 있는 대테러부대의 운용실태를 살펴봄으로써 한국군이 참고할 수 있는 역할과 방안들을 도출해 보고자 한다.

#### 1. 대테러정책과 대테러부대 운용실태

##### 가. 미 국

미국은 2001년 9월 11일 알카에다라는 테러조직에 의해 민항기를 활용한 자폭식 충돌형태의 대규모 뉴테러리즘을 당하였다. 당시 미국은 물론 세계 각국을 경악하게 하였다. 이와 같은 전쟁수준의 대규모 뉴테러리즘은 어느 나라에서도 당해 본적이 없으며, 테러리즘에 의해서도 국가 전체가 전면전과 같은 전쟁수준의 큰 충격을 받을 수 있다는 것을 실감하게 해준 대재앙이었다. 이전에는 이와 같은 대규모 테러리즘을 상상하지도 못했으나 9·11테러 이후부터 미국을 비롯한 세계 주요 국가들은 이러한 뉴테러리즘에 대한 인식이 확연히 변화하게 되었다.<sup>107)</sup>

현재의 미국 대테러리즘의 기본적인 골격은 미국 카터 대통령시기에 제정 및

107) 이현경, 『미국의 대·반테러 세계전략과 대북전략』 (서울: 통일연구원, 2002), p.64.

발효된 대테러리즘 계획이며, 이 계획은 3단계 개념으로 구성되어 있다.

1단계는 테러발생 시에 국가안보회의 특별조정위원회가 대통령을 보좌하며 대테러리즘 계획을 기본으로 하여 지휘·감독하도록 되어 있다.

2단계는 대테러리즘 기획·조정 및 정책개발단계로서 대테러리즘 계획에 대한 모든 요소를 조정하고 지침을 제공하는 것이다.

3단계는 작전단계의 기본요소가 포함되도록 계획되어 있다.<sup>108)</sup>

미국은 전통적으로 테러리즘 대해서만큼은 ‘No Concession Policy(강력한 불양보 정책)’을 기본적인 입장으로 채택하고 있으며, 어떠한 경우에도 테러조직에게 협상과 양보를 한다는 그 자체가 지속적이고 더 큰 테러리즘을 유발시킬 수 있다는 점에 유의한 것이다.<sup>109)</sup>

이와 같은 미국의 대테러입장은 1901년 9·11테러이후 더욱 뚜렷하게 강경해졌다. 같은 해 9월20일, 부시 대통령은 HSD(Homeland Security Department : 국토안보국)를 최초로 설치<sup>110)</sup>한 후 각료급 위원들을 구성하여 대테러업무를 조정 및 통합하도록 권한을 부여하였다. 대테러업무를 시·부처 간 공조강화를 위해 연방사법기관인 ‘FBI(미연방수사국)’와 ‘INS(이민귀화국)’ 등 주·지방경찰을 연계 및 총괄할 수 있는 ‘대테러 연합 T/F’를 출범시켰다. 그리고 오바마 정부는 2015년 6월2일, ‘The USA Freedom(미국자유법)’을 제정하여 기존의 대테러법을 대폭 강화한 내용의 법인<sup>111)</sup> ‘USA Patriot Act 2001(애국법)’<sup>112)</sup>을 대체함으로써 인권관련 정보활동의 범위를 일부 제한<sup>113)</sup>하고 있으나 주요부분은 거의 동일하다. 미국자유법의 주요내용은 외국인 테러혐의자에 대해 최고 7일간 영장 없이 구금이 가능하며, 수사기관의 감청권한 확대 및 사법부 허가 없이도 E-Mail을 1년간 수사당국의 결정만으로 검색이 가능하도록 하였다. 특히 테러리즘 등의 긴급상황 발생 시 통제를 위한 군 전력을 동원할 수 있도록 허용하고, 병원체(세

108) 백영철, “국제 테러리즘에 대처하는 선진 각국의 정책방향,” 『대테러연구』 제12집, (서울: 치안본부, 1986), p.171

109) 이현경(2002), 앞의 논문, p.65

110) 미국의 대통령 직속기관으로서 미국의 안전보장을 위해 테러 대응정책을 총괄·조정하는 역할을 한다.

111) 문정인 편, 『국가정보론』 (서울: 박영사, 2002), pp.337-568.

112) 미 법무부는 대테러 공조강화를 위해 2001년9월 19일 기존의 ‘대테러법’을 대폭 강화한 ‘애국법’을 제정, 인권보다는 안보를 더 강조한 것으로 정보수사기관의 감청 권한과 테러자금 수사와 처벌 권한을 강화한 것이다. 이 ‘애국법’에 의해 미국 내 테러조직의 자금원을 차단하고 자산을 동결하는 금융조치를 합법적으로 시행하고 있다.

113) 경향신문&경향닷컴, “테러방지법 만든 국가들”(검색: 2016.02.23.)

군)를 정당한 이유 없이 소지하는 행위는 엄벌하는 등의 내용을 포함하고 있다.

2002년 8월 9일, 미국의 국무부는 알 카에다 등 34개 조직의 해외 테러리스트 집단을 지명<sup>114)</sup>하고 테러조직들에 대한 강력한 차단 및 응징을 명시해 오고 있으며 동시에 이들을 비호하는 테러지원국 등의 세력들에 대한 압박을 가하고 있다.

또한 미국은 각종 테러리즘, 사이버테러, 마약밀매, 국제조직범죄, 불법무기와 군사기술 밀수출, 등 세계가 직면한 인류공동의 위협에 선도적으로 대처하고 있다. 이 중 테러리즘의 박멸을 가장 중요한 것으로 보고 있다.<sup>115)</sup>

미국은 지금까지 살펴본 바와 같이 뉴테러리즘을 방지하기 위해 적극적으로 대처할 수 있는 법률을 제정 및 보강하고 이를 체계화하는 동시에 사전 예방대책과 위기관리를 효과적으로 수행하여 테러리즘에 대처하고 있다. 테러리즘에 대한 사전 예방대책은 대테러 정보를 바탕으로 테러리즘 단체들의 거점 및 근거지를 추적하여 장기적 차원에서 사전에 제거함으로써 조직을 와해시키는 것이며, 위기관리는 테러리즘 예방에 실패하여 대테러작전 등으로 신속하게 대응하여 상황을 종결시키는 방식으로 단기적 차원에서 진행하고 있다. 또한 테러리즘에 대한 모든 것을 정부 및 국가 안보차원에서 사전에 예방하고 대응하고자 한다.

현재 미국의 대테러부대는 국무부, 중앙정보국, 법무부, 국방부 등이 다양한 형태로 운용하고 있다. 미 국방부는 현재 각 군 소속의 다양한 최정예 특수부대를 대테러특수임무부대로 활용하고 있으며, 합참의장 직속인 ‘JSOC(연합특수전사령부)’가 가장 대표적인 대테러부대이다. 예하부대로는 대테러작전 시 직접 투입되는 미 육군 직속의 델타포스, 레인저대대, 그린베레, 해군 특수전사령부 예하의 SEAL, 해병원정부대를 두고 있다. 그리고 전 세계 어느 곳이라도 24시간이내 은밀하게 기동할 수 있는 육군항공 예하의 제160특수항공연대가 이들 특수부대를 지원하고 있다.<sup>116)</sup> 델타포스(Delta Force)의 본부는 미국 노스캐롤라이나주의 포트트랙에 위치하고 있으며 대원은 약 200여명으로 편성되어 있고 주활동 무대는 중동지역이다. 그 이유는 중동지역에서 발생하는 미국인을 대상으로 한 인질 구출을 목표로 창설되었기 때문이다. 이들은 1980년 이란 미 대사관 인질사건에 대한 ‘Eagle Claw 작전’ 시에는 실패한 바 있으며, 1983년 그레나다 침공 작전 시에도 참가하였다.<sup>117)</sup>

114) 이현경(2002), 앞의 논문, p.68.

115) 이현경(2002), 위의 논문, p.69.

116) 문광건(2003), 앞의 책, pp.391-394.

미 해군 직속의 SEAL(Sea Air Land)은 입체적으로 적에 대한 정보 분석과 상황판단으로 적 해안기지나 항만시설 등을 파괴하는 특수임무를 수행한다. 이 부대는 1백 명 규모의 인원을 엄선하여 선발한 SEAL-6팀 요원으로 편성되어 있는 특공대 118)로서 해안 상륙 및 파괴훈련, 잠수정훈련, 공수훈련, 항공기 및 건물 등에서의 다양한 대테러작전을 실시한다. 그리고 경찰 및 기타 인질 대응 대테러부대<sup>119)</sup>로 L.A 경찰청의 SWAT(특별무기 전술기동대), ATF(마약 및알콜, 불법무기 및 폭약류 사건 전담 수사기관), 미국 FBI의 HRT(Hostage Rescue Team : 인질구출 특공대) 등을 운용하고 있다.

## 나. 영국

영국은 IRA라는 북아일랜드를 분리 독립시키기 위한 테러리즘 조직과 1970년대 초부터 유럽지역에서 급증하고 있는 테러리즘에 대응하기 위해 대테러정책을 시행해왔다. 따라서 1974년에 최초로 ‘테러리즘 방지 임시 조치법’을 제정하였고, 1976년에는 일부를 개정하였다. 이 법은 영국 내에 있는 테러리스트와 테러리즘 용의자들을 강제출국 시킬 수 있는 권한을 국무장관에게 부여하고 있다. 또한 경찰이 테러리즘 용의자의 경우 48시간까지 구금할 수 있도록 되어있으며, 출·입국자(관광객 등)의 보안검색을 영장 없이 할 수 있는 권한까지도 부여하고 있다.

1983년에는 ‘핵물질 범죄법’을 추가하였으며 이는 핵 물질이용 또는 핵 물질과 관련된 각종 범죄행위, 즉 핵 물질의 수령, 소지, 처분 등 이를 이용한 제반 행위를 범죄로 규정하고 처벌하려는 것으로서 특이할 만한 것은 모든 행위자의 국적을 불문하고 영국 내에서 영국 법률에 의해 처벌하도록 규정하고 있다. 이어서 1984년에는 테러리즘에 대한 자금지원 행위에 대해서도 형사처벌의 대상에 포함시켰다. 그리고 9·11테러리즘 이후인 2000년 7월에는 과격한 민간단체 폭력 행위 및 사이버 공간의 파괴행위까지도 테러리즘으로 규정하는 포괄적인 테러리즘의 개념을 확대한 ‘Terrorism Act 2000(대테러법)’을 제정하였다.<sup>120)</sup> 또한 테러 사건에 동원된 군 전력에 대해서도 일정범위의 사법경찰권을 부여하고 있으며, 테러리즘 범죄 관련사실을 알게 된 후 불고지시에는 처벌할 수 있도록 하였다.

영국 정부는 상기와 같은 법적 대응과 함께 테러리즘 대책본부(COBRA)를 구

117) 문광건, 위의 책, p.393.

118) 문광건, 위의 책, p.394.

119) 국방부, 『국제테러리즘: 21세기의 새로운 전쟁』 (서울: 국방부, 2001.10), p.151.

120) 길병욱(2004), “국제테러조직과 동향,” 『안보세미나 논문집』 (서울: 국가정보원, 2004), p.9.

성하여 테러리즘 발생 시 위기관리 및 통제를 하도록 하고 있다. 또한 내무부장관 직속으로 런던 경시청에 테러리즘 전담기구(Scotland Yard)를 둬으로써 유사시에 영국 내의 모든 국제 테러활동을 단속 가능하게 하고 있다.

영국은 아일랜드의 독립을 주장하는 아일랜드혁명군의 테러리즘이 오래 동안 지속되어 왔던 국가 중의 하나이며 이로 인해 다양한 대테러부대 및 조직을 보유하고 있다.

영국의 대테러부대로 SAS(Special Air Services)를 들 수 있으며 일명 특수공정임무부대<sup>121)</sup>라 불려진다. SAS는 세계 최초 연대급 규모의 대테러 전문 군사부대로 세계 각국의 대테러리즘 특수부대 창설시 기본모델이 되어왔다. 이 부대는 독일 뮌헨 올림픽 시 선수촌 테러리즘(1972.9) 이후 공군에서 분리되어 SAS 특수임무부대로 창설되었다. SAS대원은 영국군 중 22주간의 특수훈련을 이수한 우수자만 선발한다. 이외 예도 SG(Swimmer Canoeist)로 유명한 SBS(특별보트부대)<sup>122)</sup>와 런던경시청 D11부대 및 반테러부대 코마치오 중대 등이 있다.<sup>123)</sup>

미 9·11 테러와 같은 대규모의 뉴테러리즘이 영국 내에서 발생할 경우에 대비해 기존의 5만 명에 달하는 특수부대 출신 예비역 장병들 가운데서 필요한 요원 6천 명 정도를 차출하여 '대테러대응군'을 창설하여 경찰을 보조할 계획이라고 발표한 바 있다. 이 '대테러대응군'은 대량 사상자처리 및 수송체계 준비, 대테러근무지원 및 생존자수색 등의 임무를 수행하는데, 대테러군자원병들은 평상시에는 소속부대에서 생활하다가 테러공격이 발생할 경우 동원하도록 되어 있으며 이들은 연간 1주 정도의 대테러훈련을 실시하며 테러가 발생하면 짧은 시간 내에 동원이 가능하도록 관리한다고 한다.<sup>124)</sup>

#### 다. 프랑스

1973년 9월 5일에 발생한 사우디아라비아의 프랑스 주재 대사관 점거 및 인질 억류 사건<sup>125)</sup>으로 인해 프랑스는 그동안 대테러 국제협력에 대해서 소극적인 자세를 취해왔으나, 이 사건을 계기로 대테러부대를 창설하는 등 강경책으로 전환하게 되었다.

121) 문광건(2003), 앞의 책, pp.396-398.

122) 문광건(2003), 위의 책, p.398.

123) 문광건(2003), 위의 책, p.399.

124) 『조선일보』 (검색일: 2002.06.11.)

125) 문광건(2003), 앞의 책, p.403

프랑스 내 테러정보 수집과 수사는 ‘DCT(국토감시국)’에서 수행하고, 국제테러 정보수집 및 외국과의 협조는 ‘DGSE(해외안전총국)’에서 수행하며, 국토감시국 소속의 ‘대테러 조정통제본부’는 테러관련 기관 간 업무조정업무를 수행하고 있다.

미국의 9·11 이후 프랑스 정부는 2001년 11월 테러리즘 방지를 위한 제반 조치를 적극적으로 실시하였으며 공공장소에서 일반인까지도 소지품 검사 등의 검문을 하도록 허용하는 ‘일상안전에 관한 법률’을 제정하여 군·경 검문검색을 강화하였다. 그리고 이와 같은 테러 관련자들의 신원확인을 보장하기 위해서 ‘중앙테러파일’과 각 지역의 ‘헌병테러파일’을 법령에 의해 관리하게 하고 있다. 2015년 11월13일 ‘파리 동시다발 테러’ 후에는 3개월 동안의 국가비상사태를 선포한 바 있고, 집회와 시위는 전면 금지되었다. 이후 프랑스 하원은 2016년 2월17일에 국가비상사태를 3개월 연장하여 5월26일까지 유지하는 안건을 압도적으로 통과시켰었다. 이와 같이 프랑스는 기존의 대테러업무를 지속적으로 강화하여 뉴테러리즘에 적극적으로 대비하고 있다.

프랑스 최고의 GIGN(Groupement D’Intervention De La Gendarmerie Nationale)은 프랑스를 대표하는 대테러부대 이다.<sup>126)</sup> 지젠느는 1973년 11월 대테러리즘 특공대로 창설되었는데, 지젠느의 임무는 인질 구출작전이나 필요시 VIP 경호, 주요시설물 방호 및 극악범에 대한 호송임무 등도 아울러 수행하고 있다. 또한 해상에서의 대테러작전 수행도 가능한 것으로 알려져 있다. 지젠느는 프랑스정부의 전폭적인 지원으로 최고의 대테러리즘 특공대의 명성을 유지하고 있으며 각종 강도 높은 훈련과 함께 자체적인 연구<sup>127)</sup>에도 치중하고 있다.

## 라. 독 일

독일은 유럽지역에서 가장 먼저 테러리즘에 대한 법적 조치를 시행한 국가이다. 그 이유는 1972년 뮌헨 올림픽 테러사건을 일찍이 경험하였고, 그 이후로도 항공기 및 인질 납치 등의 테러리즘이 지속적으로 발생하게 되면서 테러방지에 대한 관심이 많았기 때문이다.

독일은 1971년 9월에 형법을 개정할 시 테러리즘 방지대책은 오직 강력한 처

126) 문광건(2003), 위의 책, p.404.

127) GIGN의 훈련강도는 지원자 중 10% 정도만 최종 수료하는 상상을 초월할 정도로 대원의 사망자는 총 8명이며, 이중 1명만이 작전 중 사망하였고 7명은 훈련 중 사망할 정도로 강도가 높다. 따라서 한국을 비롯한 많은 국가들이 훈련관련 기술과 정보를 제공받고 있다. 문광건(2003), 위의 책, pp.402-404.

별밖에 없다는 기본적인 입장에 의해서 항공기 납치범에 대한 처벌을 강화하는 ‘테러리즘 방지법’을 통과시켰었다. 이 방지법에는 테러리즘 혐의자인 경우 주택에 대한 영장 없이 수색하도록 하고 있으며 불심검문도 포함되도록 하고 있어 테러리즘 사전 예방에 큰 효과가 있는 것으로 평가하고 있다.

독일은 과거의 SS(나치친위대)에 대한 국민들의 반감이 심하여 군부대에 의한 대테러특수임무부대를 창설하지 않고 연방국 경찰청 예하에 특수임무부대를 창설한 것이 특징이다.<sup>128)</sup> 이와 같은 대테러부대는 1972년 뮌헨 올림픽 테러리즘 이후에 창설된 GSG-9 대테러리즘 특수임무부대가 있다.<sup>129)</sup> GSG-9는 일명 Komissar(코미사르)라는 정보시스템을 구축한 후 대테러리즘 정보를 수집하게 하고 있으며, 대테러작전시의 핵심적인 역할을 하고 있다. 또한 GSG-9의 코미사르는 전 세계의 국제테러리즘 조직에 대해 추구하는 목적, 핵심대원, 조직구조, 무기, 공격양상 등 제반 자료를 입력하여 과학적으로 분석함으로써 국제테러리즘 조직의 테러리즘을 사전에 예방 및 차단하고, 상황발생 시에는 효과적인 진압작전이 가능하도록 지원하고 있다. 그리고 독일에는 SEK(특수작전코만도)<sup>130)</sup>라는 대테러부대도 있으며 이들은 주로 흉악범 체포를 주 임무로 하고 있으나 인질구출과 요인경호도 하고 있다.

## 마. 러시아

러시아는 구소련의 붕괴 이후에 러시아연방이 분리·독립되는 과정에 많은 분쟁이 발생하게 되었고 이와 관련한 테러리즘도 최근에 빈번히 발생하고 있다.

러시아는 2002년 10월 23일, 체첸군 소속의 무장테러리스트들이 모스크바 문화궁전을 점령한 후 700여명의 시민들을 인질로 하여 막대한 피해를 받았었다. 또한 2004년에는 항공기 테러를 당한 적도 있다. 러시아는 이러한 연속되는 테러리즘으로 1998년 7월, ‘테러와의 전쟁에 관한 연방법’을 제정하였다. 이 법에는 테러진압작전본부가 테러지역 내 기본권의 일시 제한, 교통통신의 임의사용, 군 전력 및 연방기관이 보유한 각종수단을 동원할 수 있는 권한 등을 갖도록 규정하였다.<sup>131)</sup>

러시아는 상기 법의 제정과 함께 CIS(독립국가연합: 5개국)와 체결된 ‘집단안

128) 문광건(2003), 앞의 책, p.400.

129) 문광건(2003), 위의 책, pp.400-402.

130) 미국의 SWAT와 유사하며 독일의 주요도시에 편성되어 있다. 코미사르와 동시기에 창설되었으며, 흉악범 체포를 주 임무로 하고 있다. 또한 요인의 집회장 경비 및 국가시설의 경비에 운용되기도 한다. 인질구출과 요인경호를 수행하기도 한다. 문광건(2003), 위의 책, p.402.

131) 길병욱(2004), 앞의 책, p.9.

보조약'에 근거해서 '합동군'을 창설하였으며, 이 부대들은 평상시에는 자국에 주둔하다가, 유사시에는 공동출동태세를 유지하도록 규정하였고 합동상설 정보교류 협의체인 '대테러센터'도 추가 설치하도록 추진하였다.<sup>132)</sup> 또한 키르기스스탄의 비슈케크에도 러시아 및 중앙 3개국과 인접한 중국까지 참여시킨 제2의 '대테러센터'의 설치도 추진하였다. 러시아는 연방보안부·내무부·국방부에 각기 대테러부대<sup>133)</sup>를 두도록 하고 있다. 연방보안부의 대테러조직은 보안부내 대테러 전담부서인 '대테러국'이 있으며, 이는 1974년 KGB의 제7국 예하로 발족된 대테러 부대로 250명 규모이며 구 KGB계통의 특수그룹인 '알파'가 전신으로서 국내테러를 전담하고 있다. 이 대테러국 예하의 대테러부대는 모스크바, 크라스노다르, 하바로프스크 등에 주둔하고 있다. 또한 평시에 핵시설 대테러임무를 특수그룹 '빔펠'과 민간회사인 '그룹'<sup>134)</sup> 등이 수행하도록 하고 있다. 그리고 내무부에는 RNS(특수임무중대), OMSN(특수임무민경지대), OMON(특별임무민경지대), SOBR(긴급대응특수지대)를 대테러부대로 운용하고 있으며, 국방부에는 8개 여단 규모의 군관구 특수부대 등을 대테러부대로 운용하고 있다.<sup>135)</sup>

## 바. 이스라엘

이스라엘은 '눈에는 눈, 이에는 이'라는 매우 강력한 보복을 전제로 한 대테러리즘 정책을 견지하고 있는데 이는 어떠한 테러리즘이든 그들에게 굴복하면 더 큰 위협에 대한 부담을 감수해야 한다는 인식을 기본방침으로 하기 때문이다. 또한 예방책으로서 항공기 탑승 전 엄격한 검색, 항공기 내 조종실 격리 및 무장보안관 필히 탑승, 화물칸 내 장갑화, 항공기 납치 시에는 특수 비행방법 적용 등 다양한 테러방지대책을 강구하고 있다. 이와 같은 이스라엘의 대표적인 대테러부대로는 정보국 산하에 1967년 창설된 Sayaret Metkal(사렛트 메트칼)<sup>136)</sup>을 들 수 있다. 이스라엘의 대테러부대 중에서 노출된 활동을 하는 것이 하헤브레 대테러부대<sup>137)</sup>라면 사렛트 메트칼은 은밀하게 활동하는 대테러부대라고 할 수

132) 문광건(2003), 앞의 책, p.407.

133) 문광건(2003), 위의 책, pp.407-408.

134) 대부분이 원래 KGB 출신 요원 1천여 명으로 구성된 폐쇄형 주식회사이다. 이 민간조직은 러시아와의 계약에 의거, 주로 철도, 항공기와 중요시설에 대한 경비업무를 수행한다. 문광건(2003), 위의 책, p.408.

135) 문광건(2003), 위의 책, pp.408-411.

136) 문광건(2003), 위의 책, pp.414-415.

137) 하헤브레 특공대는 '76년 6월 27일 PFLP와 RAF의 테러리스트들이 프랑스 여객기 납치테러 때, 이 특공대가 투입되어 큰 성과를 거렸으며 이들은 중동전쟁 등에도 투입된바 있다. 군사작전을 수행하기 위해 조직된 특수부대로 사막전에서 뛰어난 능력을 보유하고 있어 비정규전에 주로 투입된

있다. 이와 같은 사렛트 메트칼은 일명 269부대로 불리며 정식 명칭은 이스라엘군의 제269정보·정찰부대이다. 이 부대는 이스라엘의 민간 항공기 납치가 빈번하게 발생할 때 기내에서 보안요원 임무를 수행하는 등 항공기 납치예방에 크게 기여하고 있으며, 주변 아랍국 테러조직에 의한 이스라엘 테러리즘 시 보복 작전 임무를 수행하기도 한다.<sup>138)</sup> 그리고 이스라엘에는 대표적인 해외정보부대인 일명 ‘모사드(Ha Mossad le Modiin ule Tafkidim Meyugadim)’가 있다. 이 부대는 주로 Humint(인간정보)와 Covert Action(비밀공작), 대테러활동 등에 필요한 해외 정보를 담당하고 있다.

## 사. 일본

1977년 9월 28일 적군파(Japanese Red Army : JRA)의 항공기납치 테러리즘 시 일본 정부는 테러리스트들에게 인질 석방금 600만 달러를 지불하고, 수감 중이던 적군파 소속 테러리스트 9명까지 석방하는 등 그들의 조건대로 협상에 응하였다. 그 결과로 일본은 인질은 구출하였으나 테러리스트들의 요구조건을 들어준 치욕적인 테러리즘을 당한 후에 이에 대한 대책으로 테러리즘에 대해 강경한 입장을 취하게 되었다. 그 결과 현재는 테러리즘에 관한 법률 제정이 잘된 국가로 평가 받고 있다.<sup>139)</sup> 그러나 일본은 미 9.11테러 이후에 다시 ‘테러대책 특별조치법’을 추가로 제정하여 미국의 테러리즘 예방을 위한 군사작전에 자위대의 참여가 가능하도록 보장하였다. 이 법과 함께 개정된 ‘자위대법’에는 경찰이 맡아온 자위대 시설경비와 주일미군 시설경비를 자위대가 담당할 수 있도록 규정했으며, 일본 외무성에 ‘테러대책 담당대사’를 신설하여 우방국가와의 테러관련 협력문제를 조율 <sup>140)</sup>하였다. 그러나 일본의 대테러정책은 원칙적으로 경찰이 담당하도록 하고 있었으며 방위청 내에는 테러리즘 대응 조직도 보유하고 있지 않았다.

일본의 테러리즘 방지를 위한 대테러법률은 <표 4-1>과 같이 연도별로 지속적인 보완을 해왔다.

다. 문광진(2003), 위의 책, p.414-415.

138) 이스라엘 정부는 1968년 12월, PFLP에 의한 엘 알 항공기 납치에 대한 보복작전으로 사렛트 메트칼 정예요원 40명을 베이루트공항에 기습 침투시켜 13대의 비행기를 폭파시키기도 하였다. 문광진(2003), 위의 책, pp.414-415.

139) 구상희, 『테러학 개론』 (서울: 도시출판 동문, 1999), p.242.

140) 길병욱(2004), 앞의 논문, p.9.

<표 4-1> 일본의 연도별 대테러 법률 보완내용<sup>141)</sup>

구분	대테러법	보완내용
1952년	폭력적 파괴활동 방지법	폭력적인 파괴활동을 자행하는 단체에 대한 규제조치를 취하도록 규정
1970년	항공기 탈취 등에 관한 처벌에 관한 법	폭행 또는 협박에 의해 운항중인 비행기를 강압에 의해 탈취하여 운항을 지배하는 자에 대한 처벌 규정
1972년	화염병의 사용 관련 처벌에 관한 법	화염병의 소지, 제조, 사용을 한 자에 대한 처벌 규정
1974년	항공기의 운항 시 위험 발생 행위 등에 관한 처벌에 관한 법	불법으로 항공기내에 폭발물, 총기, 도검 등을 소지하고 들어간 자에 대한 처벌 규정
1977년	인질에 의한 강요 등의 처벌에 관한 법	항공기를 강취한 후 항공기 내에 있는 사람을 인질로 제3자에게 의무가 없는 행위나 권리를 요구한 자에 대한 처벌 규정
1980년	국제 수사공조에 관한 법	국제 수사공조와 범죄인 인도 관련법과 도망하는 범죄인 인도법에 대한 규정 <sup>142)</sup>

※ 출처: 정형권(1992), 『국제 테러의 법적 규제에 관한 연구』, 재구성.

일본은 테러대책 특별조치법 제정 후 추가적인 조치로 ‘긴급테러 대책본부’와 ‘국제 테러 대책본부’를 설치한 후에 일본총리를 본부장으로 임명하여 사이버 및 화생방 공격에 대비하는 한편, 방위청에는 특수부대 3개 중대(500명)를 테러전담부대로 조기 창설하겠다는 계획을 결정하였다. 이 계획은 기존 방위력 증강 계획을 보완하여 게릴라 공격에 대처하기 위한 결정이었다. 또한 경시청에는 전담부서로 테러 대책실을 설치하였고, 대테러작전은 SAT, SIF 및 SST에 의해 수행하도록 하고 있다.<sup>142)</sup>

일본의 대테러임무부대로는 2002년 월드컵 축구대회 시 테러리즘방지에 투입된 SAT(Special Assault Team: 비밀특수경찰부대)<sup>143)</sup>는 일본 최고의 비밀특공대로서 약 200명 내외 규모이며, 대테러임무만을 전담하고 있다. 이외에도 SST(Special Security Team: 해상보안청 특수경비대)와 SIT(Special Investigation Team: 특수수사반)<sup>144)</sup>이 있으며, 그 밖에 게릴라 등의 특수부대에 대한 도시공격과 대규모 도시재해

141) 정형권, 『국제 테러의 법적 규제에 관한 연구』(서울: 고려원, 1992), pp.245-246.

142) 문광건·김환청·엄태암·고필훈(2003). 앞의 책, p.404.

143) SAT는 독일의 GSG9(Greszschutzgruppe 9)에 위탁하여 극비리에 교육을 시킨 후 장비도 동일하게 갖추도록 하였다. 그 뒤로도 미국의 FBI와 SWAT으로부터 시가지 인질구출작전과 전술훈련도 병행하여 지도를 받았다. 문광건·김환청·엄태암·고필훈(2003). 위의 책, p.405.

시에 대응 및 복구를 하기 위한 정경중구형사단<sup>145)</sup> 등이 있다.

## 아. 중 국

중국은 별도의 대테러리즘 전담기구를 설치하지 않고 당중앙에 ‘국가안보령도소조’를 설치하여 국가안보와 사회 안전에 관한 중요한 안전에 대한 정책결정과 지휘권 행사를 보장하도록 운영하고 있다. 그러나 미국의 9·11 테러리즘 이 후에는 항공기 보안 강화의 일환으로 중국민항총국이 2,000명 규모의 항공경찰대를 창설하여 항공기내 보안업무를 맡아오던 민간경비원 업무를 대신 수행하도록 하는 등의 항공기 보안업무를 강화하였다. 한편 ‘대테러 특수부대’를 창설하여 미국의 ‘델타 포스’와 같은 최우수 전문요원을 양성하여 대테러임무를 수행하도록 하였다. 이들은 항공기조종과 낙하 등 특수전술훈련을 비롯한 영어 및 소수민족 언어까지 교육하여 소통 능력을 보유하도록 훈련하고 있다.

## 2. 대테러정책과 군의 역할 분석

이상으로 미국을 비롯한 세계 각국의 대테러정책과 대테러부대 운용에 대해서 살펴보았다. 검토해 본 결과, 각국은 9·11테러 이후, 공통적으로 뉴테러리즘을 국가안보적 차원에서 포괄적인 개념으로 접근하려고 노력하고 있다는 점이다. 이와 같은 대테러정책 및 테러방지법에 의해 유사시 지휘계통이 일원화된 상태에서 일사분란하게 대테러작전 임무를 수행할 수 있도록 대비태세를 확립하고 있다는 것을 알 수 있었다. 그리고 필요한 전문인력을 충분히 보유하고 정보수집체계를 확립하여 근원적인 차원에서 테러리즘을 예방하기 위한 정책을 강력하게 실행하고 있다는 것도 알 수 있었다. 또 한 가지 시사하는 점은 주요 국가들은 공통적으로 테러리스트들과는 어떤 협상도하지 않는 ‘불양보 원칙’의 기본입장을 견지하고 있었으며 테러리즘예방 및 방지를 위해서 초국가적 협력태세를 유지하는 것이 중요함을 인식하고 있었다. 즉 세계 주요국들은 군사적 위협 및 작전활동 뿐만 아니라 뉴테러리즘을 기존의 전쟁양상과 구분하여 새로운 전쟁유형으로 구분하여 분류하고 이에 대비하는 추세에 있다는 점이다. 따라서 이들 국가의 대테러부대 운용을 살펴보면 근래에 테러가 다발 했던 미국, 영국, 프랑스와 과거부터 테러가 지속되어왔던 러시아, 이스라엘 등은 군의 특수부대들을 국가급 대테러부대로 지정하여

144) 문광건·김환청·엄태암·고필훈(2003). 위의 책, pp.405-406.

145) 문광건·김환청·엄태암·고필훈(2003). 위의 책, p.406.

정부가 주도적으로 지원 및 운용하고 있음을 알 수 있었다. 또한 일본과 중국 등도 9·11테러 이후에 경찰위주의 대테러부대 운용을 일본은 자위대가 중국은 대테러특수부대를 창설하여 미국의 델타포스와 같이 전담하게 하는 등 준군사화 하도록 보완하였으며, 독일도 경찰이지만 군과 동일한 수준의 특수부대를 운용하고 있음을 알 수 있었다. 이와 같은 주요국가 및 타국들의 대테러정책과 대테러부대 운용 등의 대비태세는 북한정권의 테러리즘 위협이 상존하고 있는 한국에게는 큰 교훈이 아닐 수 없다. 따라서 한국도 관련법률 규정 및 제도를 지속적으로 강화시키는 한편 군이 체계적으로 그 역할을 다할 수 있도록 조속히 보완해야 할 필요성이 충분하다고 하겠다.

## 제2절 한국의 대테러체제 실태와 문제점

### 1. 대테러정책 추진실태

뉴테러리즘은 특성상 민간인이 활동하는 공공의 다중시설을 중심으로 순식간에 발생하게 되며 테러리즘 징후가 사전에 포착되는 경우는 드물기 때문에 대부분 전혀 예측하지 못한 가운데 속수무책으로 당하게 된다. 이와 같이 무방비 상태에서 테러리즘이 터지고 나면 짧은 시간에 원점을 중심으로 공황이 발생하게 되며 일사 분란하게 대처하여 그 피해를 최소화 하면서 조기에 사건을 종결시키는 것은 매우 어려운 문제가 아닐 수 없다. 이러한 테러리즘은 사전에 예방하거나 테러리즘 조직의 뿌리를 완전히 제거하도록 하는 대테러정책이 가장 바람직하다고 볼 수 있다. 따라서 미국과 서유럽 국가들을 중심으로 알카에다 및 IS 등의 호전적인 테러 집단들의 근거지를 제거하려는 군사적 행동을 지속적으로 시행하고 있지만 아직까지는 원천적 근절은 못시키고 있으며, 이들에 대한 완전한 제거는 한계가 있을 것으로 여겨지고 있다. 그러므로 대부분의 세계 주요 국가들은 테러리즘의 완전한 제거 못지않게 사전 예방 및 피해 최소화를 위한 대테러정책에도 치중하고 있다.

대테러정책의 주요내용은 대테러 관련 기관의 정보활동이 원활히 수행되도록 법규화 하며 테러리즘의 원인을 찾아 차단 및 제거하기 위한 활동을 법적으로 보장하는 것이 필수적이거나 일반적인 국민의 의식은 인권 침해문제 등을 제기하며 우려를 표하고 있다.

한국정부도 2001년 미 9·11테러 이후 김대중 정부에서 부터 뉴테러리즘에 대한

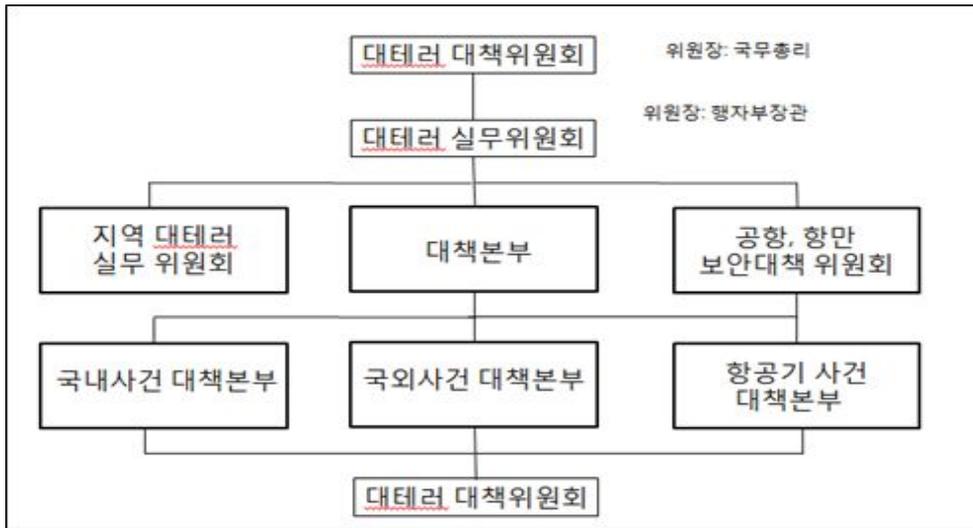
사전 예방과 피해 최소화를 위한 ‘테러방지법’을 제정하려 하였으나 민주주의와 인권침해의 문제제기로 계속 지연되다가 지난해인 2016년 3월3일에서야 국회를 통과하여 제정하였고 6월부터 발효가 되었다. 그러나 아직까지 국민의 재산과 생명을 테러리즘으로부터 보호하는 데는 부족한 점이 많이 있다. 이와 같은 한국의 대테러정책과 추진실태를 미국의 9·11테러사태 전·후로 나누어서 알아보도록 하겠다.

### 가. 한국의 대테러정책(미국 9·11테러 이전)

한국의 대테러정책의 역사를 살펴보면, 1982년 전두환 정부에서 부터 대침투작전 등의 비정규전 및 도발에 대한 대비가 아닌 순수한 테러리즘에 대비하기 위한 정부차원의 노력이 처음으로 논의 되었다고 볼 수 있다. 즉 1982년 이전에 있었던 김신조 등의 무장공비 청와대 기습과 울진·삼척 후방지역에 대한 무장공비 습격(1968년), 대한항공기 납북(1969년) 등 북한정권에 의한 테러리즘이 지속적으로 발생되었으나 한국정부는 군사적으로만 조치할 뿐 테러리즘을 방지하기 위한 법령이나 대테러조직 등을 준비하지 않고 있었다. 그러나 1981년에 IOC에서 88서울올림픽 개최를 확정함에 따라 테러리즘 방지를 위한 대테러태세의 중요성을 인식하게 되었다. 이에 따라 다음해인 1982년도에 ‘대테러리즘 활동지침’이 대통령훈령 제47호로 제정 및 발령되어 2016년 6월에 ‘테러방지법’이 발효되기 이전까지 주로 적용되어 왔다.<sup>146)</sup> 그러나 2001년 미국의 9·11테러 사태를 계기로 볼 때 김대중 정부 초기인 9·11테러 이전에는 <그림 4-1>에서와 같이 대테러정책에 대한 심의·결정과 정책 시행 간 지휘·감독을 체계적으로 시행하기 위해서 대통령직속으로 ‘대테러대책위원회’를 설치하여 운영하게 하였다. 위원회 구성은 위원장은 국무총리가 되며 위원회는 외무·행자·법무·국방·교통부장관, 국정원·관세청장과 위원장이 지명하는 정무직 공무원이 기타위원으로 구성되었다. 대테러실무위원회는 대테러대책위원회의 하부조직으로 행자부장관을 위원장으로 하여 외무·행자·법무·국방·교통부와 해운항만·관세청의 국장급을 실무위원으로 구성하였다. 또한 대테러정책의 체계적 추진을 위해서 대테러대책위원회와 대테러실무위원회에 포함되어 있는 부처에는 대테러 전담조직을 운영하게 하였다.

146) 문광건·김환청·엄태암·고필훈(2003). 위의 책, p.311.

<그림 4-1> 한국의 대테러 조직(미국 9·11 테러 이전)



※출처: 문광건·김환청·엄태암·고필훈(2003), 『뉴테러리즘의 오늘과 내일』, 재구성.

대테러대책위원회는 대통령 직속으로서 대테러정책의 심의 및 결정과 시행상태를 지휘 및 감독해야 할 책임이 있기 때문에 관계 부처 간 유기적인 협조를 위하여 대테러실무위원회를 두도록 한 것이다.

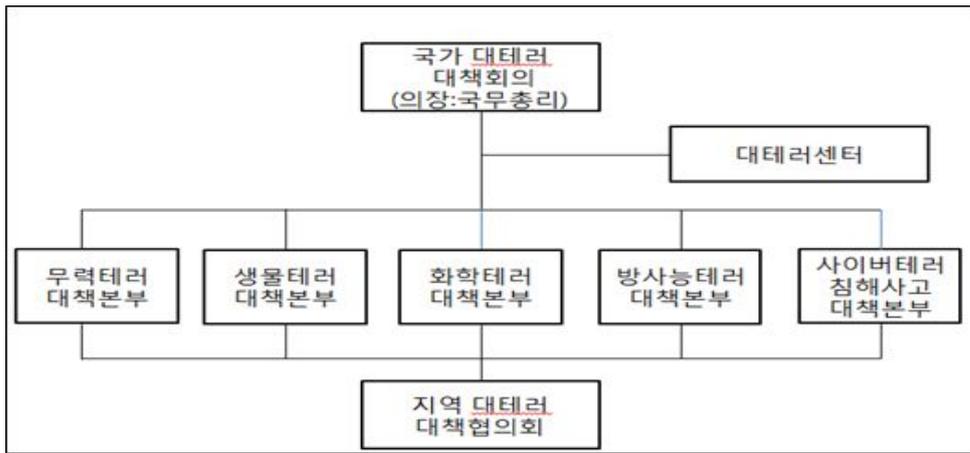
대테러리즘 작전을 위해서 대테러부대를 행자부 소속으로는 경찰특공대를 편성하도록 하였고, 국방부 소속으로는 특수전사령부 직할 부대인 특수임무부대를 대테러 특공대로 편성하여 운용하도록 하였다. 그러나 이와 같은 대테러 대책위원회는 위원회 형식으로 구성되었기 때문에 테러리즘 발생 시에만 소집하여 운영되도록 하고 있어서 법률적 규정과 제도적인 기반이 미 구축되어 있어 구속력이 없을 뿐만 아니라 체계적인 운영이 제한되었다. 또한, 현대 테러리즘의 특성인 무차별적이고 대규모화할 수 있는 뉴테러리즘의 유형인 생물·화학·방사능·사이버 등의 테러리즘에 대한 대비는 고려되지 않은 것이 사실이었다.<sup>147)</sup>

#### 나. 한국의 대테러정책(미국 9·11테러 이후)

한국은 9·11테러 이후 당시 김대중 정부는 대테러 대비태세에 관심을 가지고 보완하기 위해 ‘테러방지법’을 제정한 후에 입법화를 추진함으로써 뉴테러리즘에 대응하려고 변화를 추구하였다.

147) 윤우주, “한국의 대테러 대비태세와 발전방향,” 『테러리즘과 문명공존』 (서울: 한국국방연구원 테러관련 학술회의 보고서, 2002.03.), pp.89-125.

<그림 4-2> 한국의 대테러 조직(미국 9·11테러 이후)



※출처: 문광진·김환청·엄태암·고필훈(2003), 『뉴테러리즘의 오늘과 내일』, 재구성.

새로 제정을 추진한 테러방지법에는 <그림 4-2>에서 보는 바와 같이 대통령 직속으로서 국가 대테러 대책회의를 구성하고 의장은 국무총리를 임명하였으며, 별도의 상임위원회를 두어 필요한 사항을 논의할 수 있도록 하였다. 그리고 하부조직으로는 뉴테러리즘의 유형을 고려한 무력·생물·화학·방사능·사이버테러 대책본부로 구분하여 5개 분야별로 추진체계를 구축하여 운영이 되도록 하고 있다.

국가 대테러 대책회의에는 테러리즘 방지를 위해 업무를 총괄할 수 있는 ‘대테러센터’를 설치하여 테러리스트들에 대한 탐지·조기경보·정보수집과 테러 발생 시 사건 수사 등의 대테러활동에 대한 전반적인 기획·조정 업무를 수행하게 했다.

테러 등의 사건사고 신고체계도 112와 119 상황실로 모두 통합할 수 있도록 단순화하였으며, 신고를 접수받은 상황실은 즉시 경찰이 현장에 출동하도록 조치함과 동시에 해당 지역의 군(軍)과 소방서 및 보건소 등에 전파하는 편리하고 용이하게 신고하고 대응할 수 있는 비상연락체계를 구축하고자 노력하였다. 또한 테러 상황에 따른 단계별 대응조치가 가능하도록 2 단계로 구분하여 지휘체계를 편성하였다. 먼저 1단계는 단기간 수습이 가능한 상황으로써 피해지역 규모가 비교적 적은 경우로써 지역 담당 대테러 기관들이 조치 및 수습이 가능한 단계이다.

다음 2단계는 범 정부차원의 대응이 필요한 상황으로써 피해지역 규모가 광범위하고 지역 담당 대테러 기관들만으로는 조치 및 수습이 제한되는 경우로써 정부차원의 자원 동원 등의 대응이 불가피한 경우이다. 이와 같이 미 9·11 테러 직후에는 한국정부도 ‘테러방지법’ 입법화 추진 등 대테러정책을 정립하고 안정된 테러리즘 대비

태세를 구축하기 위해 노력했음을 알 수 있다. 그러나 안정적이고 통합된 대비태세로 보기에는 미비점 몇 가지를 안고 있음을 발견할 수 있었다.

한국의 ‘대테러정책’은 사전 예방정책에 중점을 두고 있으나 대테러 관련 기관의 정보활동이 원활히 수행되도록 보장하는 법규화 정도가 미흡한 상태로서 테러리즘의 원인을 찾아 사전 차단 및 제거하는 데는 제한적 일 수밖에 없었다. 또한 테러리즘 시 초기에는 군의 투입 및 가담을 불허한 상태에서 순수하게 경찰위주의 대응을 하도록 규정하고 있어서 조기 진압 및 수습이 제한적 일 수 있다는 전문가들의 분석이다. 따라서 경찰과 군 등의 대테러 관련 기관 간의 유기적이고 원활한 협조체계 구축의 보완이 필요하고, 의사결정권자인 대통령의 결심이 실시간에 반영될 수 있는 대테러 기구와 전담조직의 정비가 필요하며, 테러리즘 발생 시 상황에 따라 2단계로 구분하여 대응 및 조치하는 대테러 지휘 및 대응체계도 단일화시킬 필요성이 대두된다는 지적을 하고 있었다.

#### 다. 한국의 테러리즘 방지법 제정

2001년 미국의 9·11테러 사태이후 각 국가별로 테러방지법을 제정 및 발효하고 있으며 주요 국가별(미국: 애국법·국토안보법, 영국: 테러리즘법, 프랑스: 테러리즘/국가안보법, 일본: 테러대책 특별조치법) 테러방지법을 제정하고 발효함으로써 테러리즘에 대한 사전예방과 대응정책을 수립하여 운영하고 있다.

한국은 최초 김대중 대통령의 지시로 정부는 2001년 9월 25일 ‘테러방지법’안을 제정한 후, 11월 12일에 국회에 발의하려 하였으나 테러 예방 관련 정보수집 보장을 위해 영장 등의 조치 없이도 조사 및 도·감청이 가능하도록 하는 국가정보원 기능과 권한을 강화하는 법안 내용의 조항으로 인해 인권침해 논란 문제로 입법화에 실패하게 되었다. 그 후 노무현 정부에서는 당시 국회의원이었던 공성진 의원이 2005년 3월에 대표로 국회에 발의한 “테러대응체계 확립과 대테러 활동에 관한 법률(안)”과 조성태 의원이 국회에 발의한 “테러방지과 피해보전에 관한 법률(안)”, 정형근 의원이 국회에 발의한 “테러예방과 대응에 관한 법률(안)” 등은 17대 국회회기 종료로 인해 폐기되었다. 또한 18대 국회에서도 2008년 10월에 공성진 국회의원을 대표로 하여 24명의 의원이 공동으로 발의한 국가대테러활동에 관련된 기본법안을 제출하였으나 2012년 5월 29일 국회 임기만료와 동시에 폐기되었다. 그리고 마침내 우여곡절 끝에 2016년 19대 국회에서 3월 3일부로 ‘테러방지법’이 법률로 통과되어 입법화되었다. 이와 같은 테러방지법

제정 전까지의 관련 법률 적용은 <표 4-2>와 같다.<sup>148)</sup>

<표 4-2> 대테러리즘 관련 법률 적용절차

법률		년도	주요내용 요약
기존 적용	• 통합방위법 (법률5264호)	2010년 6월 일부개정	• 적의 침투·도발과 위협시 국가총력전 개념에 입각하여 국가방위요소를 통합·운용하기 위해 통합방위대책을 수립·시행하는데 필요한 사항을 규정
	• 재난 및 안전관리 기본법(법률7188호)	2011년 3월 일부개정	• 각종 재난으로부터 국토보존과 국민의 생명·신체·재산 보호를 위해 국가 및 지방자치단체의 재난 및 안전관리체계 확립 • 재난의 예방·대비·대응·복구와 재난 및 안전관리에 관한 필요한 사항을 규정한 법 * 재난예방, 재난응급대책, 긴급구조, 재난관리 등
	• 국가정보원법 (법률5681호)	2011년 11월 일부개정	• 국가정보원 조직 및 직무와 국가안전보장 업무의 효율적 수행을 위해 필요사항을 규정함을 목적으로 하는 법 * 대통령 직속기관, 예산의 독립, 정치관여 금지, 국가기관 및 공공단체 협조요청 등
	• 청원경찰법 (법률10013호)	2010년 2월 일부개정	• 청원경찰의 직무·임용·배치·보수·사회보장 및 기타 필요사항을 규정 * 관할 경비구역 내 경찰관 직무수행, 지방경찰청장은 경영자에 청원경찰 배치 요청, 경찰공무원 규정 준용, 청원경찰 근무수행상황 감독 및 교육 등
	• 경찰관 직무집행법 (법률11031호)	2011년 8월 일부개정	• 국민의 자유와 권리보호, 사회공공 질서유지를 위한 경찰관의 직무수행 사항을 규정 * 불신검문 및 임의동행요구, 응급구조자 보호조치, 위험발생방지조치, 출석요구서 요구, 공무집행을 위한 무기사용 등
법률	• 테러방지법 (법률14071호)	2006년 3월	• 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법

※출처: 장희동(2013), “한국 대테러정책의 제도적 발전방안 연구,” 재구성.

148) 최진태, (2013), 앞의 책, p.80.

(1) ‘테러방지법’ 주요내용 요약

2016년 3월 3일에 제정된 국민보호와 공공안전을 위한 ‘테러방지법’의 주요내용을 요약하면 <표 4-3>, <표 4-4>, <표 4-5>와 같다. 먼저, 제1조에서 제8조까지는 테러방지법의 목적 및 정의, 국가 및 지자체의 책무, 다른 법률과의 관계, 기구설치 등에 관해서 규정<sup>149)</sup>하고 있으며 <표 4-3>과 같다.

<표 4-3> ‘테러방지법’(제1조-제8조)

구 분	법조항	주 요 내 용 (요 약)
제1조	목 적	· 테러의 예방 및 대응활동, 피해보전 등을 규정 · 국민의 생명과 재산 보호, 국가 및 공공의 안전 확보
제2조	정 의	※ 테러방지법에서 사용되는 용어의 뜻 정의(생략)
제3조	국가 및 지방자치 단체의 책무	· 테러의 예방과 대응에 필요한 여건의 조성 및 대책을 수립, 시행 · 국민의 기본적 인권 침해 방지에 대한 노력 · 법 집행 공무원의 헌법상 기본권 존중 및 적법절차 준수 의무
제4조	다른 법률과의 관계	· 다른 법률에 우선하여 대테러활동에 관하여 적용
제5조	국가테러대책위원회	· 대테러활동 관련 정책 심의·의결 · 대통령령으로 관계기관의 장 중 지정한 사람으로 구성, 위원장은 국무총리 · 심의·의결 사항 - 대테러활동에 관한 정책을 수립하고 평가 - 국가 대테러 기본계획 등의 주요 중장기 대책의 추진사항 - 관계기관에서 대테러활동 역할 분담과 조정이 필요한 사항 - 기타 위원장 및 위원이 제의한 사항 - 대통령령으로 대책위원회 구성과 운영 등에 필요한 사항 규정
제6조	대테러센터	· 국가 대테러활동과 관련하여 임무분담과 협조사항 등 실무 조정 · 장·단기 국가대테러활동지침을 작성하여 배포 · 테러리즘에 대한 경보 발령 · 국가의 중요행사 시 대테러안전대책을 수립 · 대테러 대책위원회의 회의 준비와 운영에 필요한 사항 처리 · 기타 대테러 대책위원회에서 심의 및 의결한 사항 전파 및 처리
제7조	대테러 인권보호관	· 국민의 기본권 침해 방지를 위한 대책위원회 소속으로 1명 · 대통령령으로 자격과 임기 등 운영에 관한 사항 규정
제8조	전담조직의 설치	· 테러 예방 및 대응을 위하여 전담조직 설치 · 구성 및 운영과 효율적 테러대응을 위한 필요사항 규정

※ 출처: 국가법령정보센터, 『국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법』 (법제처, 2016.), 재구성.

149) 국가법령정보센터, 『국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법』 (법제처, 2016.3.3.), pp.1-7.

테러방지에방활동에 관해서 규정하고 있는 제9조~제13조까지는 <표 4-4>와 같다.

<표 4-4> ‘테러방지법’(제9조-제13조)

구 분	법조항	주 요 내 용 (요 약)
제9조	테러위협인물에 대한 정보 수집 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국정원장이 정보수집이 가능토록 테러위협인물에 대한 출입국·금융거래·통신이용 등과 관련된 내용 규정</li> <li>· 국정원장이 금융거래 지급정지 등을 금융위원회 위원장에게 요청 가능토록 규정</li> <li>· 국정원장이 개인정보, 위치정보를 관련 사업자에게 요청 가능토록 규정</li> <li>· 국정원장이 대테러조사 및 테러 위협인물에 대해 추적 가능토록 규정</li> </ul>
제10조	테러예방을 위한 안전관리대책의 수립	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관계기관의 장이 국가중요시설 등의 테러예방대책과 테러도구로 악용될 가능성이 있는 폭발물류 등과 국가 중요행사에 대한 안전관리대책 수립 규정</li> <li>· 안전관리대책 수립·시행에 필요한 사항 대통령령으로 규정</li> </ul>
제11조	테러관련 취약요인을 사전에 제거	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 테러대상의 시설과 테러이용 수단에 대한 소유(관리)자의 보안장비 설치 등 테러취약요인 제거 노력에 대한 규정</li> <li>· 국가가 테러대상시설 및 테러이용수단의 소유(관리)자에게 필요시 비용의 전부 또는 일부 지원 규정</li> <li>· 대통령령으로 비용의 지원 대상과 기준, 방법과 절차 등에 관한 필요 사항 규정</li> </ul>
제12조	테러 선동·선전물 긴급 삭제 중단 요청	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관계기관의 장이 테러를 선동·선전하는 글, 그림, 상징물과 폭발물 등의 위험물 제조법 등이 인터넷, 방송, 신문, 게시판 등을 긴급삭제, 중단,등에 관한 규정</li> <li>· 상기 사항에 대한 필요한 조치 결과에 대한 통보 규정</li> </ul>
제13조	외국인 테러리스트에 관한 규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 내국인, 외국인에 대한 축국금지를 관계기관의 기관장이 법무부장관에게 요청 할 수 있는 규정</li> <li>· 출국금지 기간 90일, 기간 연장에 관한 규정</li> <li>· 외국인테러전투원으로 가담한 인원에 대한 여권의 효력정지에 관한 규정</li> </ul>

※출처: 국가법령정보센터, 『국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법』(법제처, 2016.), 재구성.

테러에 관한 신고자 보호 및 포상과 테러피해 지원 및 위로금에 관해서 규정하고 있는 제14조~제19조까지는 <표 4-5>와 같다.

<표 4-5> ‘테러방지법’(제14조-제19조)

구분	법조항	주요내용(요약)
제14조	신고자 보호 및 포상금	<ul style="list-style-type: none"> <li>테러에 관한 신고자, 검거 위한 제보자 및 검거 활동자 또는 그 친족 등의 보호에 관한 규정</li> <li>테러의 계획 및 실행 사실을 사전에 신고하여 테러를 예방했거나, 테러 가담 및 지원을 신고하거나 체포한 사람에 대한 포상금 지급 규정</li> </ul>
제15조	테러피해의 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>테러로 인한 신체 및 재산 피해자의 즉시 신고 규정</li> <li>국가 및 지자체의 피해 국민에 대한 치료 및 복구비용에 대한 규정</li> <li>테러피해 비용의 지원 기준과 절차, 금액 및 방법 등에 관한 필요사항을 대통령령으로 규정</li> </ul>
제16조	특별위로금	<ul style="list-style-type: none"> <li>테러로 인한 피해자의 유족과 신체장애 및 장기치료에 대한 특별위로금 지급 규정</li> <li>피해자 특별위로금에 대한 지급 기준과 절차, 금액 및 방법 등에 관한 필요사항을 대통령령으로 규정</li> </ul>
제17조	테러단체 구성죄 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>테러단체 구성죄 처벌 규정               <ul style="list-style-type: none"> <li>-테러 수괴는 사형 및 무기 또는 10년 이상의 징역</li> <li>-테러 기획, 지휘 등의 중요 역할자 무기, 7년 이상의 징역</li> <li>-타국의 외국인 테러리스트로 가입한 인원은 5년 이상의 징역</li> <li>-그 밖의 인원은 3년 이상의 징역</li> </ul> </li> <li>테러자금 조달·알선·보관 및 취득, 발생원인에 관한 가장으로 테러단체를 지원한 자, 10년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금</li> <li>상기 항목 미수범도 처벌</li> <li>테러 구성 및 자금지원 죄를 예비·음모한 자 3년 이하의 징역</li> <li>형법 등 국내법에 의해 죄로 규정된 행위가 테러리즘에 해당 하는 경우, 해당 법률에서 정한 형량에 따라 처벌 하는 규정</li> </ul>
제18조	무고, 날조	<ul style="list-style-type: none"> <li>타인을 형사처분 받게 할 목적으로 테러단체구성죄에 대하여 무고 또는 위증, 증거 날조·인멸·은닉한 자에 대한 처벌 규정</li> <li>범죄수사 및 정보의 직무에 종사하는 공무원의 직권 남용에 대한 처벌 규정</li> </ul>
제19조	세계주의	<ul style="list-style-type: none"> <li>제17조(테러단체 구성죄)는 대한민국 영역 외에서 범행 한 외국인의 경에도 국내법을 적용하는 규정</li> </ul>

※ 출처: 국가법령정보센터, 『국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법』 (법제처, 2016.), 재구성.

(2) ‘테러방지법’ 제정 시 주요쟁점 사항

첫째, 국가정보원에서 2001년 9월 25일 최초 테러방지법 제정을 추진할 시 본질적 문제가 된 것은 그들의 기능 및 권한의 강화를 우려하였다. 그 이유는 테러위험인물에 대한 출·입국과 통신이용관련 정보를 수집 및 금융거래 정지요청을 할 수 있도록 한 때문이었다. 또한 국가정보원이 정보수집 활동을 위해 테러방지법 부칙 2조의 통신비밀보호법과 특정한 금융거래정보에 관한보고·이용에 관한 법을 개정토록 한 점도 우려가 되었다.

기존 법률상 ‘통신비밀보호법’은 고등법원 수석판사가 내국인을, 대통령이 외국인을 재가 하도록 되어 있으나 ‘테러방지법’은 대테러대책회의 의장에게 사전·사후 보고 하면 되도록 되어있어서 상기 절차를 생략한다면 안전장치라고 평가할 수 없다는 것을 지적하고 있다. 또한 과거의 ‘국가대테러활동지침’은 “국가의 안전보장에 상당한 수준의 위험이 예상되고 있는 경우”라고 규정하고 있으나 최초 국정원에서 작성한 ‘테러방지법’은 “국가의 안전보장에 상당한 수준의 위험이 예상되고 있는 경우”외에도 제2조 6호의 “테러리즘 활동을 하는데 필요할 경우”로 그 범위를 확대함으로써 테러리즘 위험인물관리를 위한 도·감청이 가능하도록 더욱 강화되어서 적합한 법절차 준수여부의 문제도 제기하였었다.

2016년 3월 1일자 네이트 뉴스 보도에 의하면 2011년 이후 2015년 상반기까지 국내전기통신사가 국가정보원의 통신제한조치 요청에 협조해준 전화번호만 2만 7천여 개라고 미래창조과학부가 밝혔다. 그러나 동 기간에 검찰·경찰·기무사령부 등 전체 수사기관이 감청을 위해 전기통신사에 통신제한조치를 요청하여 감청한 전화번호는 947개에 그쳤다고 한다. 이와 같은 국가정보원 요구에 따른 정보는 통화내용, 전자우편, 카카오톡, 밴드, SNS 등의 비공개모임 및 대화내용과 휴대전화 문자 등도 포함된다고 하였다.<sup>150)</sup> 따라서 2016년에 제정된 테러방지법은 국가정보원 등의 국가보안기관에 의한 개인사찰 등의 문제가 제기되어 대폭 완화함으로써 제 기능 발휘가 우려되는 실정으로 이에 대한 적절한 보완과 국가기관의 신뢰성 회복이 요구된다고 할 수 있다.

둘째, 법 적용의 형평성에 관한 문제이다. ‘테러방지법’의 주요 조항을 분석해보면, 제2조(정의)의 가항 ‘테러’에 대해서 “사람을 살해하거나 신체를 상해하여 생명에 위협을 발생하게 하거나 또는 체포와 감금, 유인과 약취, 인질 행위를 말한다.”로 정의

150) <http://news.nate.com/view/20160301n01809>

하고 있어 광범위한 해석으로 볼 수 있으며, 일반범죄와 구별이 어려운 등의 모호한 면이 있다고 하겠다. 또한 제9조 4항은 “테러리즘조사 활동과 테러리즘 위험인물을 추적할 수 있으며, 이 경우 사전 또는 사후에 대책위원장에게 보고하여야 한다.”라고 명시되어 있으나 테러위험인물을 ‘추적’할 경우 사생활 및 신체상의 자유를 침해할 가능성이 많으며, 사전·후에 대책위원장에게 보고하는 것은 헌법상 그리고 한국의 법체계상 ‘영장주의’를 초월하는 규정을 채택하고 있어서 적법절차상의 문제가 발생할 소지가 우려되는 것이다. 한국 법률체계는 우선원칙에 의해 헌법-법률-명령-조례-규칙-회보 순서로 정립되어 있는데, 제18조 1항의 무고 및 날조 죄 등은 일반형법에도 제정되어 적용되는 법으로서 테러방지법을 우선하여 적용하는 것이 형평성 원칙에 맞는지 신중한 검토가 요구된다. 형법 등 국내법으로도 무고·날조 죄의 경우 처벌할 수 있다는 점을 감안할 때 국민의 기본권 침해의 소지가 있어 우려가 된다. 부칙 2조의 2항의 ‘특정금융거래 정보 보고·이용 등에 관한 법률’ 개정에 대한 경우는 대통령 직속기관인 ‘금융위원회’를 테러위험인물에 대한 조사 시 금융위원회와 금융감독업무를 통제할 수 있도록 국가정보원의 권한을 강화하였다. 물론 테러자금의 흐름을 추적하기 위한 조치라고 판단할 수 있으나 테러위험인물에 대한 조사업무 시 협조를 요청하여 합법적 절차에 의해 ‘영장주의’를 준수해도 문제 될 것은 없을 것이다. 부칙 2조 1항 ‘국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법’ 적용과 제2조 6항의 ‘대테러활동에 필요한 경우’는 조사하는 문제는 지나친 광의의 해석이 가능한 범조항으로서 ‘대테러활동’의 한계를 분명하게 명시하여 기본권침해를 최소화할 수 있도록 관리되어야 할 것이다.

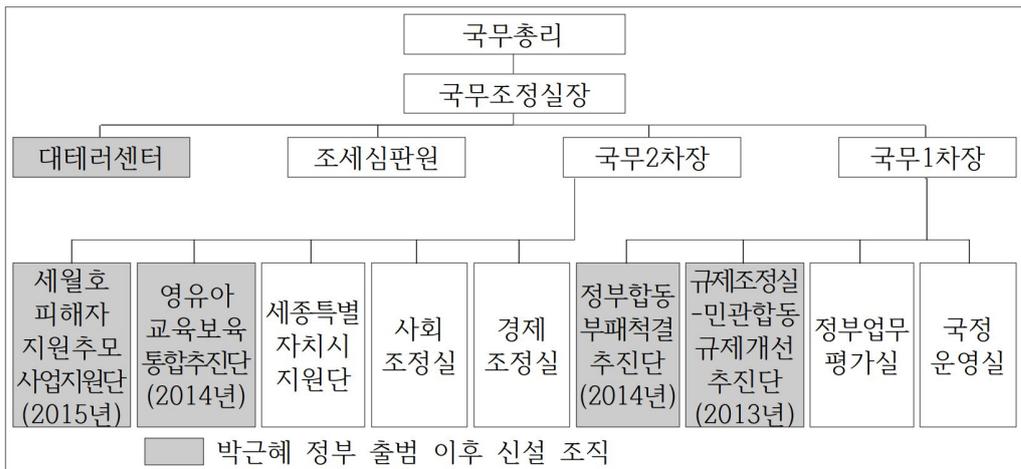
셋째, ‘테러방지법’ 제9조 3항에 “국가정보원장은 테러위험인물에 대한 개인정보와 위치정보를 개인정보보호법 제2조, 제5조에 의해 요구할 수 있다”고 명시하였다. 따라서 테러리즘을 이유로 정보관련 기관이 개인·위치정보를 특별한 통제절차 없이 요구하거나 추적할 수 있어 인권침해 문제가 논란의 대상이 될 수 있다. 즉 감시와 통제를 강화하면 테러위협이 사라질 것이라는 논리는 근본대책이라 할 수는 없다는 지적이다.

뉴테러리즘의 특성은 국가와 사회구조적 문제에 원인이 있다고 할 수 있는데, 물리적 통제력만으로 해결하려는 방향으로 추진하는 것은 적절하지 않다는 의견이다. 그리고 제57차 유엔총회에서 각 국가의 정부가 정보기관의 권한을 확대 및 강화하는 경향을 우려하여 “개인의 인권과 기본적 자유를 침해하여서는 안 된다”고 결의한 내용을 고려하다 보니 2016년3월3일에 제정된 테러방지법은 통제절차 없이는 개인정보

와 위치정보를 요구할 수 없도록 제한하였다.

넷째, 국무조정실 예하에 ‘대테러센터’를 설치한 문제이다. 국무조정실은 박근혜 정부 3년간 4개의 단이 신설되는 등 <그림 4-3>에서 보는 바와 같이 조직이 확대되었다. 즉 민관합동규제추진단(2013년), 정부합동부패척결추진단(2014년), 영유아교육보육통합추진단(2014년), 세월호피해자지원추모사업지원단(2015년)의 신설이다. 이와 같은 방대한 조직까지도 통제해야 하는 국무총리가 국무조정실의 대테러센터까지 통제하기에는 무리한 점이 있다. 따라서 국정수행과 대테러정책의 효율성·효과성을 고민하여 다른 대안을 함께 고려할 필요가 있으며 테러리즘 발생 시 즉각적이고 체계적이며 효율적인 대비가 가능할지 우려되지 않을 수 없다.

<그림 4-3> 국무조정실 조직도



※ 출처: 『서울경제신문』, (2016. 2. 23), 재구성.

다섯째, ‘테러의 정의’와 관련된 법안 내용에 관한 문제점이다. 제2조 테러의 정의를 “국가와 외국정부 또는 지방자치단체의 권한 행사 시 방해 행위를 하거나 의무 없는 일을 하게할 목적과 공중을 협박할 목적으로 하는 행위”, “사람을 살해하거나 또는 신체를 상해하여 생명을 위협하게 하는 행위 또는 체포·인질·감금·유인·약취를 하는 행위”로 규정하고 있다. 이와 같이 제2조의 내용이 포괄적이고 개념적으로 정의하고 있어 보는 관점에 따라서 일반범죄도 테러로 판단할 수 있는 소지가 있다.

여섯째, ‘테러방지법’ 시행령 제14조에 군사시설테러사건 발생 시에만 합동참모의장에 의해 대책본부를 설치·운영할 수 있을 뿐 국내일반 테러사건 시에는 경찰청장에 의해 대책본부를 설치·운영할 수 있도록 규정하고 있다. 이와 같이 직접적인 군 병력의

지원에 관한 사항이 없는 상태에서 헌법 77조에 “대통령은 전시와 사변 그리고 이에 준하는 비상사태 시 병력은 군사에 필요한 경우 응하거나 공공의 안녕 질서 유지에 필요가 있을 때”라고 규정하고 있다. 따라서 군 병력의 동원은 헌법과 배치되는 조항으로 상위법에 대한 일부 위헌적 소지가 있다. 더구나 국가테러대책위원회 위원장이 국무총리로 되어 있고 평시 대테러업무를 총괄하는 ‘대테러센터’가 국무조정실 소속으로 되어 있어 군 병력의 동원은 원천적으로 어렵게 되어있다. 그러나 최근 국제사회의 대규모 테러리즘과 같은 테러발생 시 경찰력만으로 해결하기에는 매우 어려우며 더구나 북한정권의 국가주도형테러리즘과 연계된 테러리즘에 대비한 강화된 대테러정책수립이 필요하며, 상황발생시 군이 포함된 지휘체계의 일원화 측면도 고려해야 한다. 따라서 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 ‘대테러센터’를 국가안보실 소속으로 조정하고 ‘테러방지법’에 테러리즘 발생 시 대통령을 국가안보적 측면에서 보좌하는 “국가안보실은 국가안 전보장회의(NSC)를 소집하여 군 병력 동원에 대해서 검토한 후 신속하게 대통령(국군 통수권자)의 재가를 받도록 해야 한다”는 조항을 명시하고, 국회통보절차와 국회요청 시 응해야한다는 단서조항도 포함하는 측면에서 심사숙고할 필요가 있다.

## 2. 대테러부대 운용실태

현재 한국을 대표하는 대테러리즘 부대는 각기 다른 기관의 영역에서 임무를 수행하고 있는 육군특수전사령부의 제707특수임무대대와 경찰청의 경찰특공대인 KNP868(Korea National Police 868 Group), 해군56전대, 국방부화생방대테러부대 등이 있다. 국내 일반 테러리즘 발생 시의 대테러작전은 경찰청의 경찰특공대가 담당하고 있으며, 한국 국민에 대한 국외테러리즘 시에는 육군의 제707특수임무대대, 해상작전은 해군의 대테러부대(SEAL)가 담당한다.

### 가. 제707 특수임무대대

육군 특수전사령부의 이 특수임무대대는 1982년 창설되었으며 전시에는 게릴라전, 평시에는 대테러작전 및 전·평시에는 요인을 구출하는 등의 특수임무를 수행한다. 이 특임대대의 편성은 대테러작전팀, 해상 및 공중지역대, 지원팀으로 되어 있으며, 전문 직업군인으로서 전투능력이 우수한 장교와 부사관으로 편성되어 있으며 소수의 정예여자대원도 포함되어 있다. 또한 고공·스쿠버 능력을 구비한 수십 개 팀으로 구성되어 있으며 그 능력은 정규군 1개 사단과도 바꿀 수 없을 정도로 막강하다는 평가를 받고 있다.<sup>151)</sup> 대테러부대가 사용하고 있는 무기 및 장비는 특수작전임무에

맞게 개인화기로부터 기관단총 및 저격용 소총 등의 특수무기와 장비들에 이르기까지 세계적인 상위 수준의 무기 및 장비로 이루어져 있다. 특히 저격용 소총은 유효사거리 1천m가 넘으며 훈련도 완벽한 것으로 알려져 있다. 이외에도 테러리스트를 제압할 수 있는 첨단장비로부터 재래식 석궁, 독침발사용 플루트 등으로 용도에 맞게 편성되어 있으나 테러집단의 진화도 만만치 않은 만큼 지속적인 보완 및 능력향상을 위해 노력해야 한다. 이와 같은 제707특수임무대대는 미국이 자랑하는 특수임무부대인 SEAL, 델타포스 등과 년 2회의 연합훈련을 실시하는 등 전문기술 습득은 물론 유대도 강화하고 있다.

## 나. 경찰 특공대

경찰특공대는 경찰청 소속으로 대통령훈령(제47호: 국가 대테러 활동지침)에 의해서 86아시안게임, 88서울 올림픽 등의 국제행사에 대비하기 위해 1983년 10월 5일에 창설하였다. 그 임무는 각종 테러리즘 예방 및 발생 시 대테러작전을 시행하는 부대로서 특수범죄 진압, 인질 구출, 총기 및 폭발물 테러리스트 진압, 건물 불법점거 난동 진압 등의 임무를 주로 수행하며 상황에 따라 각종 재해·재난 등 긴급 사태 시에는 인명구조 등도 시행한다.<sup>152)</sup> 경찰특공대의 대원수는 80여 명으로서 경찰관 중에서 특등사수에 시한폭탄제거 및 무전기 조작술 등이 뛰어난 우수자원을 채용기준에 의해서 엄선한다. 이와 같은 특공대는 즉각적인 대응을 보장하기 위한 24인승 헬기도 자체 보유하고 있다.<sup>153)</sup> 경찰특공대는 유사시 테러리스트 진압 임무를 훌륭히 수행하면서도 평시에 국민의 생명을 위협하는 인질 납치 범죄사건이나 각종 재난사고 현장에도 수시 투입되어 국민의 생명과 재산을 보호하는 등 유용하게 활용되고 있다.

경찰 소속의 대테러정예부대는 경찰특공대를 비롯하여 1997년에 창설된 서울지방경찰청 예하의 지방특공대 4개 부대가 있으며, 전국 12개 지방경찰청에도 특수기동대, 경찰서의 5분대기대 등이 경찰특공대와 별도로 운영되고 있다.<sup>154)</sup>

경찰특공대는 1994년에 소속기관을 경찰청에서 서울지방경찰청으로 이관하여 형식상 지휘계통에서 보면 경찰특공대는 서울지방경찰청 예하의 부대라고 할 수 있으며, 실제적인 운용 측면을 보면 경찰청의 협의 하에 청와대 경호실과 국가정보원의 지휘를 받는 체계이다. 따라서 이러한 지휘체계는 혼란을 초래할 수도 있으므로 선진국

151) 문광건·김환청·엄태암·고필훈(2003). 앞의 책, p.319-320.

152) 문광건·김환청·엄태암·고필훈(2003). 위의 책, p.320.

153) 경찰청, 『경찰백서』(서울: 1998), p.262.

154) 문광건·김환청·엄태암·고필훈(2003). 앞의 책, p.320.

의 경우처럼 일원화할 필요가 있다.

#### 다. 해군 UDT 및 SEAL팀

해군본부는 1993년에 UDT내에 해상특공대를 창설하였다. 따라서 해군본부는 장차 발생이 예상되는 해상테러리즘에 대한 진압능력을 보유하게 되었으며 같은 해에 해군본부는 추가로 해상 대테러리스트 지역대로 불리는 SEAL팀을 창설하였다. 이 특수부대는 2011년 1월, ‘아덴만 여명작전’시 소말리아 해적에게 피랍되었던 삼호 주얼리호(1만 톤급)와 선장을 비롯한 선원들을 구출하고 해적들까지 소탕 및 포획했던 작전에 투입되었던 해군 청해부대의 해상특공대이다. 이들 해군 특수부대는 최정예인 미국 해군의 특수부대인 SEAL팀을 비롯한 세계 주요국가의 특수부대들과의 연합훈련 등으로 해상테러리즘에 대한 체계적인 진압 능력을 보유하고 있다.<sup>155)</sup>

#### 라. 화생방 대테러부대

국군화생방방호사령부는 국방부 소속으로서 그 예하에 화생방 테러리즘 발생 시, 신속대응부대인 대테러전담대대와 화학작용제의 탐색 및 정밀분석을 실시하는 화학방어연구소가 편성되어 있다. 또한 후방지역을 담당하는 육군 2작전사령부 예하의 각 향토사단에는 사단 화학대에 화생방 정찰차를 편성하여 화생방관련 대테러 임무 시 오염사고 통제처리반이 임무를 수행하고 있다.

2002년 한·일 월드컵 기간 중에는 서울 상암월드컵 경기장에 생화학정찰차를 최초로 운용하였다. 이 첨단 생화학 대테러장비는 ‘이동식별 분석 종합장비’로서 생화학 테러가 발생했을 때 현장에서 실시간대에 테러에 사용된 작용제를 분석하게 된다. 이 정찰차는 주처리실과 전처리실, 예비실로 구성된 8톤 박스차량으로서 화학작용제와 생물학 작용제를 비롯한 방사능 물질까지도 탐지·식별하여 정밀 분석할 수 있는 특수장비이다. 특이한 점은 정찰차이면서 오염지역에 대한 제독작전수행 및 통신능력까지도 갖추고 있는 점이다.<sup>156)</sup>

### 3. 대테러 대비태세의 문제점

앞에서 한국의 대테러정책 추진실태와 대테러부대 운용에 대해 검토해보았다. 이와 같은 분석내용을 바탕으로 한국의 대테러대비태세의 문제점을 검토해 보면 다음

155) 문광건·김환청·엄태암·고필훈(2003). 위의 책, pp.319-320.

156) 『조선일보』 (검색일: 2002.06.30.)

과 같다.

첫째, 21세기의 뉴테러리즘 즉 생화학 등의 대량살상무기들을 사용하는 무제한적이며 대형화되고 국제화된 테러리즘에 대응할 수 있는 실질적인 대비태세가 갖추어져 있지 못하다는 것이다. 앞서서도 장차 한반도에서 발생 가능한 테러리즘의 형태로 CBRNE(화학·생물·방사능·핵·폭발물)에 의한 대량피해 및 사이버테러 등의 테러리즘 유형을 제시하였다. 이렇게 테러리즘의 대상이 무차별적으로 광범위해지고, 그 수단도 사회변화에 따라 다양해지는 현상에 대테러정책 및 대비책이 제대로 대응하지 못하고 있는 실태이다. 현대의 국제테러리즘은 폭발물이나 제거하고, 인질범이나 처치하는 수준의 대테러리즘 개념으로는 진화속도가 빠른 뉴테러리즘에 대해서 대응할 수 없는 게 현실이다. 현재의 뉴테러리즘에 대한 한국의 대비태세는 각종 위원회를 편성해 놓은 상태에서 사건이 벌어지면 그때서야 전문가들을 소집하여 대응하는 방식이다. 이와 같은 느슨한 대비책으로는 결코 테러리즘으로부터 국민의 안전을 보장할 수는 없을 것이다. 따라서 평소부터 생화학물질에 대한 전문가들은 화생방 대테러 관련 조직에서 활용하도록 하고, 하이테크 전사들은 사이버 대테러 관련 조직에서 활동하도록 보장되어야 한다.

둘째, 위에 제기된 내용에 대한 능력을 보유하도록 하기 위해서는 법적·제도적 기반이 마련되어져 있지 못하다는 것이다. 즉 현재까지 적용되고 있는 대테러리즘 관련법령인 ‘국가 대테러 활동지침(대통령훈령 제47호)’과 2016년에 제정된 ‘테러방지법’만 가지고서는 행정기관 외부에 대한 법적 통제력을 발휘할 수 없으며, 대규모 테러리즘 발생 시 군의 투입 및 역할도 극히 제한되어 있기 때문에 사전에 이를 예방하고, 진압하는데 많은 문제점이 발생하게 될 것이다.

군사교리측면에서 뉴테러리즘은 군사적·비군사적 분쟁의 경계선 상에 자리 잡고 있다고 할 수 있다. 즉, 테러리즘은 국내에서 발생하는 비군사적 분쟁의 최상 위 수준이 될 수 있으나 현 체계상 국가정보원, 경찰 등의 공안기관에서 담당하고 있으며, 외부로 부터의 초국가적 테러리즘은 군사적 분쟁의 최하 위 수준이지만 군이 담당할 수 있도록 하고 있다. 따라서 후자의 경우는 문제가 되지 않으나 전자의 경우 국내에서 발생하는 테러리즘의 수준이 군사적 분쟁의 수준에 도달할 시 군의 투입 및 가담이 제한되어 있기 때문에 지휘체계 등 체계적인 대테러 대응의 문제로 혼란하게 될 것이다. 그러므로 2016년 3월 3일에 제정되어 6월부로 발효된 ‘테러방지법’을 기준으로 ‘통합방위법’을 포함한 관련 법률의 개정 및 통폐합 등의 관계정립이 우선적으로 검토 및 보완되어야 할 것이다.

셋째, 대테러부대 등의 관련 대테러조직이 각 기관별로 분산되어있어 통합운용이 제한되는 것이다. 세계에서 가장 발전된 대테러부대 및 조직을 운영하고 있는 미국의 경우 대통령 직속기구로 ‘국토안보국’을 신설하고 총괄적으로 대테러임무를 전담하여 수행토록 하고 있다. 그러나 한국의 대테러 조직구조를 보면 위원회는 국무총리실에 두고 실질적인 업무를 수행하는 ‘대테러센터’도 국무조정실에 두도록 하고 있다. 이는 국무조정실의 기능을 고려할 때 테러리즘 발생 시 긴급한 상태에서 즉각적이고 유기적인 협조체계를 유지하는데 지장을 초래할 여지가 충분하다. 또한 대테러 업무는 여러 유관기관들이 상호 유기적으로 협조되어야 함으로 강한 통제력이 필요하다. 따라서 대테러센터를 대통령 직속기구로 상시 유지할 수 있도록 보완할 필요성이 있다.

넷째, 뉴테러리즘에 대한 국민들의 인식과 경각심이 부족하고 안일하다는 것이다. 물론 지금까지 한반도에서 발생한 테러는 군사적 도발이 대부분이거나, 특정 인물에 국한된 테러리즘의 발생으로 일반인들에게는 별 관심 없는 일이라고 볼 수 있다. 그러나 2001년 미국 9·11테러 사태를 통해서 알 수 있었듯이 이제는 이슬람 극단주의 테러단체인 IS 및 알카에다 등의 국제 테러조직에 의한 무차별적 대규모의 형태로 자행되는 뉴테러리즘이라는 새로운 국면을 맞고 있다는 현실을 인식해야 한다. 특히 체제 안정을 위해 강압통치를 주저하지 않고 있는 김정은 정권의 대남테러공작을 고려할 때 국제테러조직과 연계된 대규모 테러리즘이 현실화 되고 있다는 점에 유의해야 하겠다. 즉 21세기의 한반도가 더 이상 테러리즘의 안전지대가 아님을 국민모두가 인식할 때 비로소 한국의 대테러리즘 대비태세도 견고하게 구축될 것이다.

## 제5장 대테러리즘에 대비한 한국군의 역할 강화방안

### 제1절 뉴테러리즘 대응시 군 전력운용의 필요성 및 제한사항

한국에서의 뉴테러리즘 발생 시 그 규모와 영향력은 상상 이상으로 치명적일 수도 있다. 그러나 현 테러대응체계 및 경찰 등 민간 부문의 대응능력을 고려할 때 중규모 이상 고강도 테러리즘 발생시, 2001년 미국의 9·11테러 사태와 같이 국가 전체가 공황에 빠질 가능성도 예상할 수 있다. 따라서 테러리즘 발생 초기 단계부터 군 전력에 의한 체계적·적극적 대응체제의 보완이 필요하다고 일부 전문가들은 지속적으로 제기하고 있는 것이다. 또한 특수전사령부 및 화생방사령부 등의 군의 특수작전부대들은 외부세력의 침략으로부터 국가와 국민을 보호하기 위해 국제법과 경제여건이 허락하는 한 합법적으로 적대국 보다 우수한 특수무기 및 장비체계를 운용할 수 있는 유일한 기관이다. 그리고 이와 같은 특수작전 능력은 대규모 테러리즘 발생 시 이를 해결하는데 절대적으로 필요한 기능으로서 타기관의 대테러대응 능력에 비해서 상대적으로 크게 우월한 상태이다. 그러나 군 외에 경찰이나 기타 기관은 국내치안 및 질서를 목적으로 조직을 운용하기 때문에 일반적으로 개인화기 외에 살상력이 강한 공격 또는 방어를 위한 특수무기나 폭약 및 특수장비 등은 보유할 수 없도록 국내·외법으로 규제하고 있다. 따라서 경찰특공대의 규모를 키우는 등의 경찰력을 보강하는 것 보다 군의 육·해·공군 등이 보유하고 있는 대테러부대와 특수임무부대 등의 전력을 활용하는 것이 자원배분 측면에서도 효율적이며 국가적으로 이익이라 할 수 있다.

그러면 먼저 국내·외 테러리즘 대응사례 분석을 통해 군의 역할 강화의 필요성을 살펴보고 현 테러리즘 방지를 위한 테러대응체계의 실태와 군 전력 투입 및 가담 시의 법적 제한사항 등을 분석해 보도록 하겠다.

#### 1. 뉴테러리즘 대응시 군 전력운용의 필요성

##### 가. 뉴테러리즘 발생시 군의 특수부대 투입 사례

2001년 미국의 9·11테러 사태 이후에 국제사회의 주요 국가들은 뉴테러리즘이 대규모 및 고강도화 함에 따라 경찰력만으로 대응이 불가능하다는 판단을 하게 되었다. 따라서 군사력의 투입 및 효율적 운용을 통해 뉴테러리즘을 진압하고 대비하

는 국가는 계속 늘고 있다. 여러 사례 중 2008년 11월26일 인도에서 발생한 ‘뭄바이(Mumbai) 테러리즘’ 시 인도의 대테러임무부대인 NSG(National Security Group: 국가안보부대)의 대테러 활동은 유명한 사례이다.<sup>157)</sup>

인도는 파키스탄과의 오랜 인종, 종교, 영토 등의 분쟁으로 인해 수차례 테러리즘을 경험한 바 있으며 이로 인해 인도군의 최정에 대테러임무부대인 NSG(일명 블랙캣: black cat)이라는 특수부대를 양성해 왔다.

NSG는 경찰력만으로 진압하기 어려운 무장 테러리스트들의 무차별 공격을 고도로 훈련된 군의 특수부대 전력이 효율적으로 진압한 대테러리즘 사례이다. 뭄바이 테러리즘은 인도의 금융과 기술의 중심인 뭄바이시에 해상으로 침투한 10여명의 테러리스트들이 도심의 공공장소를 확보하며 시민들에게 무차별 총격을 자행한 사건이다.<sup>158)</sup> 치밀하게 사전 모의 및 계획 하에 잠입한 무장 괴한들에 의한 테러리즘은 최초 총격 발생 60시간 만에 200여 명의 사상자가 발생하는 등, 인도 역사상 최악의 테러리즘으로 기록되었다. 이들은 인도 해상에서 민간어선을 탈취하여 뭄바이 도시에 잠입한 10여 명의 소총과 수류탄, 기타 특수장비 등으로 중무장한 테러리스트들이다. 이들은 2인 5개조로 나뉘어 시민들 사이를 확보하며 위성사진, 지도 등을 통해 계획된 테러목표를 공격하기 위해 택시 등을 강탈하여 계획된 장소로 신속히 이동한 후 저항 장소를 점령했다.<sup>159)</sup> 이날 자정 무렵에 테러리즘 발생이 인도 전 지역에 알려지자 뭄바이를 비롯한 인도 국민들은 충격에 휩싸였다. 당시 인도 정부는 이러한 동시 다발적 대규모 테러리즘에 충분히 준비되어 있지 못했다.<sup>160)</sup>

테러리즘 발생 2시간 후인 11시경 인도정부는 군에 블랙캣을 출동시켜 테러리스트들을 제압해줄 것을 협조 및 지시하였으나, 인근 지역에 주둔하고 있는 일반군 1개 부대만을 뉴델리(New Delhi : 인도 수도) 인근지역에만 배치하고 있었다.

결과적으로 NSG가 현장에 도착하는 데는 12시간 이상이 걸렸고 오전 7시에야 작전이 시작되었다. 테러리즘 발생 9시간 여 만에 제대로 된 인도군의 정예 특수부대가 국가급 대테러리즘 작전을 시작한 것이다. 이와 같이 블랙캣이 테러 진압작전을 시작할 때까지 지역경찰은 나름대로 초동 대응을 한다고 조치하고 있었으나 이들은 테러리즘 조직에 비해 화력과 장비 및 기술 등 모든 면에서 상대가 되지 못

157) Brian A. Jackson eds.. The Lessons of Mumbai, RAND Report (Santa Monica, CA, 2009), pp.13-21.

158) 양 욱, 『그림자 전사, 세계의 특수부대(그들의 성공과 실패의 역사)』 (서울: 플래닛미디어, 2009). pp.12-15.

159) Jackson eds.(2009), pp.3-8.

160) Jackson eds.(2009), p.11.

했다. 테러리스트들은 사전에 목표 시설물에 관련된 구조를 상세하게 숙지하고 있었을 뿐 아니라 테러 간에 노트북과 휴대폰으로 무선 인터넷을 사용하면서 정보를 실시간으로 수집하는 등 비교적 완성도 높은 정보 및 첩보를 바탕으로 활동하고 있었다. 또한 이들은 일반전화 대신 인터넷 보이스 폰을 사용함으로써 그 당시에는 추적이 어려웠었으며, 이후 진압 후에 밝혀진 바에 따르면 이들 테러리스트들은 1년 이상을 건물 내부의 협소한 공간에서의 교전기술을 연마하기 위해 훈련한 상태였다. 그리고 장시간 테러리즘 수행을 위해 마약인 코카인, LSD까지 복용했다고 한다.

블랙캣이 투입되어 본격적인 대테러작전이 개시된 후 블랙캣의 특수진압대는 주요 테러리즘 지역에 봉쇄선을 구축하고 진압작전을 시작했다. 테러리스트들은 호텔 등 민간인이 다수 거주하는 공공시설을 점거하고 마지막까지 저항했다. 그러나 블랙캣은 우월한 화력과 장비로 테러리스트들을 제한된 공간으로 몰아감과 동시에 사상자들에 대한 후송작전을 펼쳤다. 그리고 인도군은 추가로 뭄바이 도심 5곳에 해병대를 투입시켜 인력을 추가 보강하면서 본격적인 대테러작전을 수행하기 시작하였다.

객실이 600개가 넘는 대형호텔에 잠입한 테러리스트들을 색출하고 진압하는 것은 엄청난 전문인력의 지원이 요구되는 상황이었다.<sup>161)</sup> 더구나 테러리스트들은 무차별적으로 민간인 인질들을 사살하고 있는 상황으로서 가장 중요한 것은 얼마나 신속, 정확하고 안전하게 테러리스트들을 제압할 수 있느냐 하는 것이었다. 이는 경찰 등의 민간 인력만으로는 결코 달성하기 어려운 목표였다. 따라서 인도 정부는 결국 Mi-17 헬리콥터 등 블랙캣 부대가 사용 가능한 제반 장비와 인력을 투입한 결과 테러리즘이 발생한지 사흘 만에 진압작전이 종료되었음을 발표할 수 있었다. 또 다른 사례로는 프랑스 국적의 항공기납치 테러리즘을 잘 해결한 프랑스 반테러리즘 특수부대 GIGN(지젠느)<sup>162)</sup>의 사례로서, 지젠느는 고강도, 고 위험 테러리즘 상황에서 군의 역할을 잘 보여준 대표적 사례의 하나로 꼽는다.

프랑스에서 발생한 이 테러리즘은 1994년 12월 24일 발생한 항공기납치 사건으로서 알제리의 무장 회교단체 GIA에 의해 발생한 테러리즘이었다. 이 테러리즘 조직은 지난 1992년 알제리 군사정부의 불법적 집권을 도운 서유럽 국가들에 대한 저항의 표시로 4천명 이상의 외국인을 지속적으로 살해하는 등 무자비한 과격 테

161) Jackson eds.(2009), p.14.

162) 지젠느는 ‘국가헌병대진압대’의 준말이다.

러리즘을 벌여 왔다. 이 항공기납치 사건은 알제리 공항에서 파리로 출발할 준비 중이었던 에어프랑스사 항공기로서 GIA 테러리스트들은 기내에 공항보안관으로 위장 침입 후 탑승객들의 목숨을 위협하며 프랑스에 수감된 GIA 소속 동료들의 석방과 27톤의 연료 주입을 요구했다.<sup>163)</sup> 출발 이후 이 항공기는 연료를 주입 받기 위해 중간 기착지인 프랑스 마르세유 공항에 착륙하게 되었으며, 사전에 그곳에서 준비하고 있던 항공기정비원으로 위장한 특수부대 지젠느 대원이 연료를 주입하기 위해 접근한 후 신속하게 항공기 내부로 진입을 함과 동시에 관제탑에 매복해 있던 저격수들은 테러리스트들을 정밀하게 한사람씩 저격하기 시작했다.

결국 테러리스트들은 전원 사살되었고 탑승객 220여명도 무사히 구출되어 3일간에 걸친 인질극은 종료되었다. 프랑스 군 지젠느의 이 여객기 인질극 테러리즘 진압작전은 현재까지도 군 특수부대에 의한 테러리즘 작전을 대표하는 성공사례로 평가하고 있다.

프랑스 국방부 소속의 대테러리즘 특수부대 지젠느는 1974년 뮌헨올림픽 선수촌 테러사건을 계기로 창설되었다. 1994년 당시까지 지젠느는 이미 항공기납치와 도시 게릴라 테러리즘, 교도소 폭동진압 등 600여건의 테러리즘에서 활약해 왔다.

이 밖에도 프랑스 정부는 미국의 SWAT 팀에 해당하는 GIPN, 레드 등의 군과 경찰예하에 강력한 대테러리즘 특공대를 보유하고 있으나, 편성된 무기 및 장비와 훈련강도, 수행작전 능력 등의 특수성을 고려하여 특히 군의 특수부대를 테러리즘 진압에 적극적으로 활용하고 있다.<sup>164)</sup> 지젠느 대원들은 지원자 중 엄격한 선발과정을 통하여 7-8%만을 선발하고 있으며, 선발 후 1년 이상의 특수훈련기간 동안을 거쳐 정밀한 저격술, 고공강하, 스쿠버다이빙, 폭발물처리, 특수화기 및 장비 조작술 등을 익히는 것으로 알려져 있다. 특히 지젠느는 각종 경찰특공대와의 합동작전도 가능한 효과적인 지휘통제체계를 가지고 있으며 영국, 독일 등 주변국 특수부대들과의 연합 대테러리즘작전 능력도 보유하고 있다고 한다.<sup>165)</sup>

## 나. 뉴테러리즘 대응을 위한 효과적인 방안 검토

현대의 테러리즘은 몸바이 테러리즘이나 최근의 유럽지역을 비롯한 세계 각 지역에서

163) Joseph Kirschke, "Before September 11th: Air France Flight 8969," Wordpress.org, 2011, 9. 11.

164) IS 진압 특수부대로는 '지젠느', '레드' 등 활약 "프랑스 파리 테러 시" 『국제신문』 (검색일: 2015.11.16.)

165) 『뉴스1』, "佛 테러범 검거작전... 경찰특공대 레드(RAID) 주도", (검색일: 2015.11.18.)

발생하고 있는 대규모적이고 무차별적인 뉴테러리즘으로서 경찰위주의 대테러 대응만으로는 진압 및 해결하지 못하는 잔혹한 테러도 자주 발생하고 있는 실태이다.

앞의 사례에서도 살펴 본바와 같이 각국에서 발생하고 있는 뉴테러리즘의 특성은 경찰력만의 역량으로는 대규모·무차별적인 뉴테러리즘을 조기에 진압하기 어렵다는 것을 알 수 있다. 즉 인도의 뭄바이 테러리즘에서 보듯이 테러리즘 발생 이후 인도 정부는 경찰력만으로 문제를 해결하려고 시간을 소비했고, 인도의 유일한 국가급 대테러부대인 군의 블랙캣도 지리적으로 원거리에 이격되어 있었기 때문에 시간의 지체로 인한 귀중한 생명과 재산의 손실을 막을 수 없었다. 따라서 지역별로 능력을 갖춘 대테러리즘 부대가 도시지역을 중심으로 지정되어 배치되어 있었다면 단시간 내에 출동할 수 있어 피해를 줄일 수 있었을 것이다. 이처럼 뭄바이 테러리즘은 국가지원 테러리즘을 획책하고 있는 북한과 대치하고 있는 한국에게는 더 중요한 교훈을 주고 있으며, 사전 대비를 철저히 하여 더 큰 비극이 발생하지 않도록 한국정부의 대테러리즘체제 구축의 중요한 목표가 되어야 할 것이다. 그러나 이에 대해서 계엄령과 같은 비상 상황이 아니고는 경찰력을 위주로 테러리즘에 대응하여야 한다는 논리가 강하게 제기되어 2016년 3월3일 제정된 ‘테러방지법’에 반영되었다. 그러나 경찰력 위주로 테러리즘에 대응해야 한다는 논리는 대규모 테러리즘 발생 시 즉각적으로 국가적 역량을 결집하여 신속하게 대응하지 못하면 국민의 생명과 안전에 심대한 위험을 가져오게 될 수 있다는 점을 간과한 주장이라고 할 수 있다. 한반도의 안보상황은 현대의 뉴테러리즘 확산과 북한의 대남테러리즘의 위협을 고려할 때, 테러리즘 발생 시 한국 정부는 군의 국가급 대테러작전부대를 지체 없이 신속하게 투입함으로써 인도의 뭄바이 사태처럼 국민의 생명과 안전이 오래 동안 방치되고 사회가 공황상태에 빠지는 것을 방지하는 대테러정책을 적극 반영하도록 해야 될 것이다. 이러한 맥락에서 현재의 한반도에서 발생할 수 있는 테러리즘 대응에 있어 정부 및 민간단체는 군이 적극적으로 최초부터 참여하고 지원하는 것을 국가 전체적인 대테러작전의 효과성과 효율성을 고려해 수용할 필요가 있다. 이는 테러리즘 대응능력을 향상시키는데 경찰특공대를 추가로 양성하고 대테러리즘 능력을 군 수준 정도까지 향상시키는 방법을 채택할 수도 있겠지만 국내·외 법적인 측면에서 경찰이 소지할 수 있는 무기수준의 제한 및 전문인력 확보 등의 예산 및 능력측면에서 현재 군이 보유한 최정에 특수부대의 능력을 활용할 수 있도록 보완하는 것보다 비효율적인 대책이라고 하겠다. 이 처럼 제반 측면에서 군의 역할을 강화하는 것이 테러리즘에 효과적으로 대응할 수 있는 가장 중요한 대안임을 알 수 있다. 따라서 뉴테러리즘의 확산과 북한의

대남테러리즘 위협에 가장 효과적으로 대응할 수 있도록 하기 위해서는 군의 역량을 적극적으로 활용하는 것이 효율성을 증진시키는 방안이라고 할 것이다.

#### 다. 테러리즘의 복합·대규모화와 군 전력 투입의 필요성

냉전이 종식된 이후 등장한 새로운 안보위협들을 기존의 전통적인 안보상황과 구분하기 위해 잘 알려진 바와 같이 비전통적안보(non-traditional security) 개념을 사용하기 시작했다. 전통적인 안보는 군사적인 측면에서 현실주의에 입각하여 국가적 성격을 보이는 반면, 비전통적인 안보는 비군사적인 성격 측면과 초국가적 성격을 보이며, 다양한 비국가 행위자들이 주체가 된다는 점에서 차별화 할 수 있다. 여기서 전통적인 안보위협과 비전통적인 안보위협 개념에 대해 논의를 하는 이유는 북한정권이 전통 및 비전통적인 안보위협을 병행할 것이 예상된다. 따라서 향후 테러리즘의 배후에는 북한정권이 국가차원의 지원을 할 가능성을 열어두고 이와 같은 복합적 위협상황 발생에 대비하기 위해서는 필히 군 전력을 투입 할 필요성이 있음을 고려해야 하기 때문이다. 최근 북한의 연이은 4차, 5차 핵실험으로 국민들의 생각에는 북한 ‘핵’ 위협에 대한 두려움이 크겠지만 북한 위협의 실체를 제대로 이해하려면 ‘핵’ 위협과 비전통 위협의 복합화라는 더 큰 위협상황을 그려 보아야한다. 현재 북한정권은 핵을 포함한 비대칭 전력의 완성도가 높아짐에 따라 통상적인 테러리즘이나 사이버테러리즘을 과감하고 지속적인 수준으로 감행함으로써 한국사회를 교란하기 위해 열중하고 있다.

북한정권은 그동안 핵을 비롯한 비대칭전력의 우위를 통한 군사적 자신감에 기초하여 국제사회의 제재에 반발하는 의사표시로 한·미·일을 향한 군사적 도발을 지속해왔고, 그 정도는 점점 더 강해져 가고 있다. 이것이 북한정권의 새로운 복합화 위협의 양상이라고 할 수 있다. 이런 맥락에서 북한정권은 정치적 목적 달성을 위해서는 광인(狂人)전략도 불사하며 복합적이고 다차원적인 도발 및 테러리즘을 감행할 것인데 그것은 북한의 정규군에 의한 저항도 수준의 국지도발의 형태가 될 수도 있고, 본인들의 행위를 노출시키지 않기 위해 테러리즘의 형태로 시행될 수도 있을 것이다. 이러한 행위가 예상되는 것은 김정은이 직접 ‘테러리즘과 사이버테러리즘에 관련해 적극적으로 역량을 결집하라’는 지도를 한바 있으며, 이를 정찰총국이 수명하고 있다는 첩보가 언론을 통해서 확인되고 있기 때문이다. 따라서 북한정권의 테러행위는 탈북자, 반북인사, 정부 주요인사 등에 대해 납치와 살해를 하는 공격형태로 나타

날 수 있다. 공격방법은 기본적으로 독극물과 중북 고정간첩들을 사주한 납치 및 살해 등의 테러리즘 가능성을 예상 할 수 있다. 또한 대규모 테러리즘은 대도시 지역의 지하철, 쇼핑몰 등 다중이용시설과 국가기간시설 등이 될 것으로 예상하고 있다. 특히 국가기간시설에 대한 공격은 대규모 군사도발로도 발전될 수도 있기 때문에 특히 군의 주도적인 역할이 요구될 것으로 판단된다. 이상과 같은 북한정권의 대남전략 의도를 감안한다면 테러리즘 발생 시에 군이 초기단계에서부터 적극 투입 및 관여하도록 법률 및 추진체계 면에서 보장하는 것은 현 한반도지역의 안보상황을 고려해볼 때 매우 필요한 테러리즘 대응체제라고 하겠다.

## 2. 뉴테러리즘 대응시 군 전력운용의 제한사항

### 가. 군 전력운용의 법률적 제한사항

미국의 9·11테러 이후, 한국은 테러리즘 대응체제 수립에 있어 군사수단의 활용이 타당한가 여부와 관련해서 테러방지법과 시행령 및 규칙 제정 시부터 논란이 있었다. 그 이유는 2016년 3월 3일에 제정된 ‘테러방지법’ 시행령(안), 제18조(대테러특공대 등)의 세부조항인 4항에 “경찰 능력의 한계로 인하여 긴급하게 지원이 필요하여 테러대책본부장이 요청할 시에는 군사시설 외의 지역에서도 대테러작전 시 경찰을 지원할 수 있다.”는 내용의 위헌 가능성을 제기했기 때문이다. 즉 계엄령이 선포될 만한 상황이 아닌 경우에 단지 치안 목적을 위해 군 병력을 출동시키게 되면 헌법적 가치에 상충될 뿐만 아니라 군 병력의 투입 요청 및 철수과정에 대한 별도의 명시된 내용도 없어서 절차적으로 흠결이 있다는 지적이다. 특히 후자인 “군사시설 외의 지역에서도 대테러 작전 시 경찰을 지원할 수 있다.”는 내용에 대해서는 과거에 비해 최근에는 군 투입에 대한 견제 및 절차도 미약해진 측면이 있다고 보았다. 또한 이에 대해 국가인권위원회는 이 부분에 대해 위헌의 소지가 있다는 판단(’16. 5. 4.)을 내림으로써 더욱 논란이 되게 하였다. 또한 일부 학자들은 테러방지법에서 군 병력 출동 요건과 연관성 있는 타 관련법을 검토하면서 테러방지법 시행령 및 규칙에 병력 출동과 철수 요건 등을 구체적으로 규정하지 않았다는 점에서 문제가 있음을 지적<sup>166)</sup> 하였다. 관련된 주요내용을 살펴보면 <표 5-1>에서 보듯이 테러방지 기본법에는 경찰을 지원하는 활동 외에 어떠한 대응규정도 포함하지 않고 있으며, 현 계엄법에는

166) 김유리. 2016. 6. 15. “계엄도 아닌데 국방부 주도 대테러 작전? 위헌 가능성”. 미디어 오늘 <http://www.mediatoday.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=130524> (검색일: 2016.08.25.)

병력 출동의 요건을 “전시·사변이나 이에 준하는 정도의 국가비상사태가 발생할 시 공공 안녕질서”를 위한 병력 출동을 상세히 규정하고 있다.

〈표 5-1〉 군 전력운용 관련 법 검토

구 분	테러방지법	국가대테러활동지침	계엄법
목 적	테러리즘 예방 및 대테러 활동에 필요한 사항과 테러행위에 의한 피해 보진 규정	국가의 대테러 업무수행을 위한 필요한 사항을 규정	군이 국가비상사태 시 위임된 행정·사법권으로 필요한 업무수행을 규정
위협 주체	불특정 위협		적으로 한정
군의 대응	미규정	정부기관 지원	주도적 임무수행

※출처: 합동참모부, 『합참지』 제67호(2016.4), 재구성.

그리고 병력 출동은 국무회의 심의를 거쳐 대통령이 계엄을 선포 및 공고해야 하며, 이후에는 즉각 국회 통보 등의 절차를 준수할 것을 명시하고 있다. 또한 계엄령은 국회의 재적의원 과반수 찬성에 의해 해제를 요구할 경우 지체 없이 계엄령을 해제해야 하며 군 병력도 즉시 철수해야 함을 규정하고 있다.<sup>167)</sup> 그러나 원자력시설 등의 방호 관련 법률은 시설의 방호를 위한 경우 해당 지역담당 군부대에 지원 요청 후 출동하는 것으로 규정하고 있어 논란의 여지는 없었다.<sup>168)</sup> 이처럼 군 병력 출동과 관련해서는 관련법의 규정이 서로 상이하고 이와 관련된 법감정도 국민들 간에 상이함을 알 수 있었다. 이와 같은 군 지원에 대한 이견에도 불구하고 테러방지법과 시행령 및 규칙은 국회를 통과하여 제정되었으며, 이는 군 병력 출동과 관련하여 법률체계상의 문제는 있으나 불가피한 경우의 상황에서 제한적으로나마 인정하도록 한 것은 뉴테러리즘의 확산에 따른 필요성에 의해 수용한 것으로 판단된다.<sup>169)</sup>

167) 박문언 국방연구위원은 ‘위수령’과 관계하여 군은 정부로부터 출동 요청을 받은 경우 참모총장이 승인하여 병력을 출동시킨다는 위수령이라는 규정을 두고 있는데, 이 규정은 과거부터 위헌소지 문제가 검토되어야 한다는 주장이 있었다고 제기했었다. 그는 위수령상의 병력 출동은 법률상의 근거가 없어 현재는 거의 사문화 되어 있다는 평가를 받고 있다고 평가했다.

168) 화생방테러 대응을 지원하기 위해 국방부 장관은 테러대책위원회의 심의, 의결을 거쳐 대화생방테러 특임대를 설치하여 지원할 수 있다는 조항(16조 3항)은 특별한 논란 없이 시행령에 포함되었다.

169) 박문언 국방연구위원은 위임입법의 한계와 관련하여 테러방지법 시행령의 조정이 필요하다는 주장에 대해서는 어느 정도 수용할 필요가 있어 보인다고 주장한다. 위임입법은 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 내용은 법률에 규정해야 한다는 기본 전제에 의해 움직이는데 이러한 위임입법의 한계를 존중할 필요가 있다는 것이다. 이러한 이유로 과거 테러방지법(안)들 모두 법률에서 병력 출동의 근거 규정을 마련했다. 이 때문에 법률에 이와 같은 근거를 마련하지 않은 채로

## 나. 군의 테러대응체제 제한사항

한국의 대테러정책에 의한 테러리즘 대응체제는 군 전력의 운용을 군사시설에서의 테러리즘 발생의 경우로 명확하게 한정하여 규정하고 있다. 현재 군사시설에서 테러리즘이 발생했을 경우, 국방부는 합참 중심으로 대응이 이루어지도록 관리하고 있으며, 이에 대해서는 비교적 잘 정비된 군사대응체제가 갖춰져 있다. 그러나 논란이 되고 있는 문제는 군사시설 이외의 테러리즘 발생 시에 있어서 군의 대테러리즘 대응과 역할을 어떻게 규정할 것인가 하는 점이다. 즉 예상되는 뉴테러리즘은 경찰 등 민간당국의 대테러 역량을 넘어설 가능성이 충분하며 즉각적인 군의 투입만이 해결방안이라고 보고 있기 때문이다. 특히 화생방사태 등 대규모 테러리즘 시에 군의 역할은 필수적인 것으로 보고 있다. 물론 현재 군에서는 테러리즘 발생 시 군의 역량을 총동원하여 이에 대응하기 위한 노력과 함께 나름 철저하게 준비를 하고 있다. 이러한 기준에 의해 국방부 및 합참은 ‘테러방지법’의 시행령과 시행규칙 제정 과정에서 적극적인 노력을 기울였고, 테러방지를 위한 기본법이 허용하는 범위 내에서 국방부와 합참은 나름대로 국가·군의 중요시설 위주로 군이 대응하는데 문제가 없도록 테러방지법 시행령과 시행규칙에 군의 역할을 포함 시켰다. 그렇지만 이와 같은 노력에도 불구하고 군이 뉴테러리즘에 선도적으로 사명감을 가지고 대응하는 것은 한계가 있어 보인다.

현 테러방지법에 관련된 국방안보기관 및 대테러학회의 연구자와 군의 대테러 관련 실무자들과의 인터뷰 상에서 드러난 문제점은 군의 역할과 활용 측면에서 볼 때, 향후 일반시민 사회에서 대규모의 테러리즘이 발생할 경우에 군의 원활한 대응에는 많은 제한이 될 수 있기 때문이다. 이 부분의 문제점에 대해 살펴보면 다음과 같다.

테러리즘 관련 기관 및 학회연구자와 군의 실무자들은 현재 시스템 하에서 주체가 불분명한 테러리즘이 발생하였을 경우, 경찰과 군의 주도 또는 타 유관기관이 주도하는 테러리즘 대응태세를 결정함에 있어서 혼선이 발생할 가능성이 높다고 본다. 즉 현 경찰 위주의 대응체제 하에서는 특정 강력사건 및 테러리즘이 발생 시 대공 용의점의 유무를 판단하고, 대공 용의점이 발견되지 않을 시에는 경찰이 계속 주도하게 되는데 테러리즘과 특정 강력사건 사이에서 그 주체를 판단하기 애매한 상황에서는

---

병력출동을 시행령에서 규정하는 것은 법체계상 문제가 있다고 할 것이며, 이는 향후 테러방지법의 개정을 통해 해결할 필요가 있다는 주장이다. 결국 일반 테러사태에서 군의 개입을 허용할 필요성은 인정되지만 법률상의 문제가 있으므로 국회에 의해 법률체계와 입법 기술상의 문제점을 시정하는 노력이 필요하다는 주장이다.

인도의 ‘뭄바이 테러리즘’의 경우와 같이 군의 투입이 제한되어 혼란이 확산될 가능성이 충분하다는 것이다. 이는 느슨한 현 테러방지법으로 인해 대테러 관련 정보 공유 등 기관 간의 협력이 원활하지 못할 거라는 대테러 기관 관련자들의 의견을 고려해보았을 때 우려하지 않을 수 없다.

현 테러방지법 체제 하에서 군의 즉각 투입 및 개입은 북한 소행 시 또는 군사시설 피해 발생 시만 가능하게 되어 있다. 그러나 테러리즘의 특성상 그 주체가 불분명하고, 국가정보원의 대테러정보센타에서 기본적인 테러리즘 관련 정보는 제공하겠지만 각 기관이 자신들만이 가지고 있는 세부적인 정보를 제공하지 않았을 때 항상 문제 발생의 가능성은 잠재되어 있다고 하겠다. 물론 2016년에 테러방지법이 발효되면서 유관기관 간 정보공유 관련 협약을 체결하도록 하였고, 이를 바탕으로 평시부터 정보를 공유하는 한편, 초동 조치 시 공동으로 실시하면서 주체가 식별될 경우에는 해당 책임 기관으로 이관하는 체계를 잘 정비하고 있다고 말한다. 따라서 큰 문제는 없을 거라는 일부 기관 관계자의 의견도 있으나 군이 처음부터 직접 가담 및 개입하지 못하고 해당 기관 또는 경찰 위주의 테러리즘 대응이 진행되다가 군의 지원을 요청하도록 되어 있기 때문에, 이와 관련된 혼란 발생 가능성은 여전히 크다고 하겠다.

## 제2절 군의 테러대응체제 분석과 보완방향

이미 테러대응체제가 ‘대통령훈령 제47호’와 ‘테러방지법’에 의하여 수행되고 있는데 새삼스럽게 군의 임무와 수행체제를 다시 규명하고 정립해야하는 이유는 새로운 성격의 뉴테러리즘 유형과 양상이 과거와는 전혀 다른 형태로 나타나고 있기 때문이다. 과거 한국군의 테러리즘에 대한 대응은 국제경기 등 국가 주요행사를 준비하는 과정에서 안전한 행사지원이라는 차원에서 행사준비조직의 하나로 대테러조직을 구성한 후에 구체적인 임무를 식별 및 수행하도록 운용하였으며, 행사가 끝나면 해체되는 형태로 통제하였다. 그러나 최근의 국제 테러리즘의 확산과 북한 대남전략에 의한 테러리즘의 연계 가능성 등을 고려한 새로운 성격의 뉴테러리즘을 규명하고 이에 좀 더 효율적으로 대응하고자 하여 박근혜 정부는 2016년 3월 3일 ‘테러방지법’ 제정을 나름 종결지었으나, 그 내용면에서는 법적으로나 대응조직 면에서 별로 달라진 것이 없기 때문이다. 현재 군의 대테러임무와 관련하여 부여된 지침으로는 대통령훈령 제47호, 합참의 ‘대테러 군사활동지침’, 육군의 ‘지상작전’ 중 비군사적 위협 대비작전

과 미국의 9·11테러리즘 이후 ‘합참예규’와 육군의 ‘대테러작전교리’ 등이 있다. 이와 같은 현재의 군 대테러 활동은 새로 제정된 ‘테러방지법’보다는 주로 ‘대통령훈령 제 47호’의 지침을 위주로 대응할 수밖에 없도록 되어 있다. 따라서 뉴테러리즘에 대응하기 위한 앞으로의 군의 역할을 모색하는 의미에서 새로 제정된 ‘테러방지법(안)’의 내용을 중심으로 군의 역할과 관련된 보완해야 할 내용을 구체적으로 도출해 보면 다음과 같다.

첫째, 국방부 장관은 ‘국가대테러대책회의’(위원장: 국무총리)와 상임위원회 일원으로 주요정책과 방침을 결정하는데 참여한다.

둘째, 군이 필요한 경우 ‘대테러센터’에 국방부 요원을 파견하여 참여한다.

셋째, 지자체(특별시, 광역시, 도)와 공항 및 항만에는 ‘대테러대책협의회’를 구성하고 테러가 발생하거나 발생이 예상되는 경우에는 관계기관에 분야별로 테러사건대책 본부를 설치한다. 그리고 관계기관의 분야별 대책본부설치는 국방부(군)의 경우 군사시설에 대한 무력 테러리즘, 화생방 및 사이버침해 테러리즘 등의 발생 시만 대책본부를 설치할 수 있다. 또한 기무사령부의 테러정보관련 부서, 국방부의 관련부처 외에는 합참이 책임을 지고 예하부대를 통제 및 편성하도록 한다. 따라서 군사시설외의 일반사회에서의 테러리즘 발생 시에는 경찰 등의 해당기관에서 대책본부를 설치하게 됨으로 군은 요청 시에만 간접적인 지원이 가능 할 뿐 직접 가담을 제한한다.

넷째, 대테러진압작전 및 인명구조 조직의 설치를 위해 국방부장관은 경찰이나 관련기관이 테러진압작전, 인명구조, 구급조치 등 주민보호를 위해 구조대를 지정하거나 설치할 수 있도록 특수부대(707특임대대, 화생방대테러부대 등)를 지원한다. 이외에도 대테러센터장이 일반사회에 테러리즘이 발생할 경우에 필요한 특수부대 및 구조대 지원을 군에 요청할 시 지원해야 한다.

다섯째, 국방부장관을 비롯한 관계기관의 장은 국가중요시설과 다중이 이용하는 공공시설과 장비에 대하여 테러방지법 및 대통령령에 의해 테러리즘의 도구로 이용 가능한 폭발물류, 총기류, 화생방물질류에 대한 안전관리대책과 테러예방대책을 수립하여 지도·감독해야 한다.

여섯째, 국제행사 등 국내에서 시행되는 국가차원의 중요행사에 대하여 분야별로 특성에 따라 국방부장관을 비롯한 관계기관의 장은 대책을 수립하여 시행해야 한다.

일곱째, 테러리즘이 발생한 지역이 군사시설인 경우에는 해당지역을 관할하는 군부대 지휘관이 현장을 통제 보호해야 하며 후발사태 등의 테러리즘 확산을 방지하기 위한 신속한 조치를 해야 한다.

여덟째, 현 테러방지법은 국가대테러대책회의 또는 상임위원회에서 경찰력만으로 국가중요시설, 다중이용시설 등을 테러리즘으로부터 보호하기 어렵다고 판단될 경우에는 최소한의 범위 안에서 시설의 보호 및 경비에 필요한 군 병력 또는 향토예비군의 동원 및 지원을 대통령에게 건의해야 한다. 이 경우에만 군은 군사시설 외 중요시설의 안전을 위해 필요 범위 내에서 정기 및 불시검문, 범죄예방과 방지를 위한 안전조치 등을 하도록 하고 있다. 결과적으로 현 테러방지법상의 군의 역할을 고려 시 체계적인 대테러작전 수행을 위하여 테러대응체제 중에서 대테러리즘(combating-terrorism)의 발생시차의 과정과 대응관계에 따라 방어적 대테러리즘(anti-terrorism)과 공세적 대테러리즘(counter-terrorism) 두 가지 형태로 구분하여 대응할 수 있도록 보완되어야 한다. 즉 방어적 대테러리즘(anti-terrorism)은 테러리즘이 일어나기 전의 단계에 속하는 제반 조치활동이라고 말할 수 있으며, 공세적 대테러리즘(counter-terrorism)은 테러가 발생한 후의 진압과 복구 등의 대응으로 나눌 수 있다.<sup>170)</sup> 이러한 단계별 구분을 통하여 군의 임무와 역할을 식별하고 특히 군의 원활한 작전수행을 위한 보완방향과 소요에 대하여 살펴보겠다.

## 1. 방어적 대테러작전시 군의 역할

뉴테러리즘에 대응한다는 면에서는 예방적인 의미의 대테러리즘은 그 어떤 단계보다도 중요하다. 특히 테러의 발생과 함께 종료되는 암살, 폭탄공격 등의 예방적인 활동이 중요시되는 테러리즘의 유형에는 방어적 대테러리즘 활동이 강조된다.

한국의 군사전략이 전쟁억제가 주된 역할이고 유사시에는 전쟁에서 승리를 쟁취하는 것이기 때문에 이 단계에서 육군의 대테러 임무식별도 예방적인 차원에서 이루어져야 할 것이다. 작전의 성격도 대테러작전, 대침투작전(국지도발시 작전), 통합방위작전과 같은 것이 법적인 한계와 군사적인 임무 사이에서 혼란이 오지 않도록 구분할 필요가 있다. 현재는 북한의 무력 또는 군사적인 도발에 의한 것만을 적에 의한 행위로서 간주하고 있으며, 이를 국지도발의 범주에 포함 대침투작전의 지침인 대통령훈령 28호에 의해서 작전을 하도록 되어 있고 그 외의 국제적인 테러리즘은 ‘대테러센터’의 책임 하에 이루어지도록 되어 있다. 따라서 군은 테러리즘 발생 이전에 테

170) 합동참모본부는 협동/연합작전 군사용어(2003.3.22.)집에 한국군의 대테러리즘(counter terrorism)과 미군의 대테러리즘(combating terrorism) 개념을 정리하여 방어적인 대테러리즘을 ‘anti-terrorism’으로, 공세적인 대테러리즘을 ‘counter-terrorism’으로 정리하달 하였다. 그리고 총칭하는 용어의 대테러는 ‘Combating Terrorism’으로 하기로 하였다.

러를 예방하고 사전 차단하는 활동으로 정보를 협조하고 사전에 대비하며 조치해야 하는 부대로 합참, 육군본부 및 직할부대 그리고 해당 지역의 모든 작전부대를 지정할 수 있도록 하며 이를 지침으로 제시해야 한다.<sup>171)</sup> 이는 모든 부대는 책임지역 내에서 “① 테러리즘의 원인과 취약성을 감소시키기 위한 예방 및 봉쇄활동에 주력한다. ② 테러리즘 위협에 대한 사전 예방 및 저지 등의 테러대응기능을 활성화하는 제반 조치를 통하여 대테러작전부대의 즉응태세를 유지시켜야 하며, 이 때의 대테러작전부대는 대테러특공대, 대테러 초동조치부대, 대테러 작전지원부대 등이 모두 포함하도록 해야 한다. ③ 대테러작전 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 평상시 지휘·협조체제를 단일화하고 관계기관과의 원활한 협조체제를 유지하도록 한다. ④ 대테러작전부대에 대한 교육훈련을 실시하며, 관계기관과의 종합모의 훈련을 정기적으로 실시하여 대테러작전 능력을 향상시킨다. ⑤ 평시 대테러 전문인력 양성과 필요장비를 확보하고 테러리즘 대응기법을 연구·개발한다. ⑥ 대테러작전지원부대는 상급부대 지시에 의거 중요행사를 지원하며 사전 안전조사를 실시한다.” 등의 활동지침을 포함시켜야 한다. 또한 군의 능력 및 임무와 관련하여 대테러임무를 위한 구체적인 역할을 도출해보면 다음과 같다.

첫째, 정보수집과 공유 및 활용기능을 강화해야 한다. 군은 적의 움직임을 살피는 역할을 전평시를 막론하고 지속적으로 수행하고 있다. 특히 군은 자신의 정보자산을 이용하여 북한의 움직임을 지속적으로 추적하고 대테러정보가 수집되면 이를 국가의 테러대응기구를 통하여 공유하여야 한다. 그리고 군과 관련된 대테러위협과 취약성을 판단하여 대응책을 강구하는데 활용하여야 한다.

대테러센터의 대테러경보를 군은 합참차원에서 대침투작전의 경보절차와 연계하여 대테러경보를 하달하도록 하는 체계를 강구하여 군의 행동을 내규화하여야 한다. 테러조직의 동향에 대한 정보 및 경보의 전파에 있어서는 과거 한국의 테러리즘의 대부분이 북한의 군사적인 도발이었기 때문에 특히 육군의 역할이 중요하다.

합법적인 국경 및 주요 공항·항만을 통한 입국 외에는 지상침투, 해상침투 그리고 공중침투 시 접적지역의 경계책임은 육군의 중요한 임무가 되고 있고 대침투작전이라는 형태로 지속되어 왔었던 임무로서 향후에도 계속 수행되어야 한다.

둘째, 대테러작전에 적합한 지휘체제를 합리적으로 강구해야 한다. 통합방위협의회에서 합참의장이 통합방위본부장을 맡고 있는데 군의 대테러본부장도 합참의장이 맡

171) 합참은 합작교 33830-71호(2003.3.22.) 합동/연합작전 군사용어 개선내용을 예하부대에 하달한 바 있다.

는 것이 타당하다고 본다. 그리고 이에 따라 군의 조직을 각 제대별로 대테러작전즉응태세를 유지하도록 하여야 한다.

기본적인 대테러작전 지휘체제는 대침투작전 지휘체제를 그대로 유지하되 정보나 제대별 추가임무를 부여하는 경우 별도의 부대를 지정하면 될 것이다. 이를 위해서 초동조치부대, 대테러진압부대, 대테러작전지원부대를 지정하여 편성하고 지휘체계를 확립하며 필요한 훈련을 실시하여야 할 것이다.

초동조치부대는 헌병부대, 기무부대, 정보부대 등이 될 것이고 대테러진압부대는 중앙에는 특전사의 707특임대대, 예하부대에는 훈련받은 제대별 헌병부대, 특공여단의 일부부대, 군단특공부대의 일부부대, 사단에는 수색대대의 일부부대를 지정할 수가 있을 것이고 작전지원부대는 의무, 화학, 소방, 병참 등 상황에 따라 다양한 부대를 편성할 수가 있을 것이다.

2016년 3월 3일 이전까지는 대통령훈령 제47호 ‘대테러리즘 활동지침’이 전부이고 여기에 근거하여 사후 대응적인 수단으로 특전사가 대테러특공대를 가지고 있어 유사시 대테러진압부대로 활용하여 왔다. 그리고 합참차원의 작전의 담당은 작전부의 특수작전과가 맡고 있으며 이 업무는 국정원의 대테러담당의 지침을 받고 있고 주로 행사 대비나 테러사건이 일어난 상황에서 조치하는 업무에 한정되어 있어 사전대비에 대해서는 특별한 지침이 없었기 때문에 군의 역할이 모호했다. 따라서 2016년 3월 3일에 발효된 테러방지법(안)에 따라 군은 시행령 및 시행규칙을 보완하기 위한 대테러 주요정책과 방침을 개발하고 건의해야 한다. 즉 대테러센터에 과전할 전문 대테러요원의 교육과 양성, 대테러작전 시 대테러작전부대의 지정, 훈련 및 인명구조와 구급조치부대의 지정과 훈련, 테러수단에 이용될 수 있는 군보유의 총기류, 폭발물, 화생방물질의 안전관리 대책수립과 지도감독, 육군 책임의 주요행사의 대테러대책 강구, 육군 책임지역 내 테러발생시 현장보존과 통제, 육군 책임 및 군사중요시설의 경계 및 방호, 부여된 대테러관련 군사작전 등이 효과적으로 수행될 수 있도록 보장하여 그 역할에 충실할 수 있도록 강화해야 한다.

셋째, 군사 및 국가중요시설과 국가인프라에 대한 부여된 경계 및 방호책임을 명확하게 구분하여 책임한계를 설정해야 한다. 중요 인프라의 보호대책은 일차적으로는 시설주가 책임을 지겠지만 능력초과 시나 후방지역작전이 필요시 이는 군의 작전책임 하에 있게 된다. 또한 이러한 인프라의 취약성에 대해서는 이를 세부적으로 분석하고 대책을 강구하며 상황단계에 따라 조치가 이루어질 수 있게 해야 한다. 국가 및 군사시설의 경계 및 방호와 관련하여 우리는 경계의 대상이 국가인프라나 중요재산

인데 뉴테러리즘에 근거하여 이것에 대한 취약성 분석은 반드시 이루어져야 할 것이다. 이의 중요 평가방법은 미국의 경우 시설의 형태로는 핵발전소, 정유소, LPG·LNG 저장소, 송유관과 가스관, 석유저장소, 화학공장, 댐 등을 고려하고 공격수단으로는 공중공격으로서 대형항공기, 중형항공기, 경항공기 등을 고려할 수가 있고 지상 공격으로는 차량폭탄, 탱크롤리 등을 고려할 수가 있으며 해상공격은 대형선박, 소형선박, 잠수 등과 수영을 통한 공격들을 고려하여 이러한 방법과 대상목표물의 위협취약성을 통합한 매트릭스를 작성하여 대책을 강구해야할 것이다. 또한 만약 공격이 이루어졌을 때는 피해반경이나 인명피해의 정도를 예측하여 요구되는 치료, 구호, 복구의 능력을 염출하여야 할 것이다. 위협취약성을 고려 할 때는 목표의 성격, 목표타격에 대한 파괴를 견딜 수 있는 능력, 공격수단의 성격, 목표에 대한 접근성 등이 될 것이다. 이에 대해서는 대 침투작전에 준한 조치를 해야 할 것이다.

넷째, 대테러장비 구비와 전문가 양성체제 구축은 물론 체계적인 부대훈련을 실시할 수 있도록 보장해야 한다. 한국군은 아직 테러대응을 위한 개념과 체제를 제대로 갖추지 못하고 있어서 이에 대한 전문가의 훈련은 고려하지 못하고 있다. 미국의 경우 미 육군헌병학교에서 대테러프로그램 관리자 코스(ATPM: Anti-Terrorism Program Manager Course)를 개설하여 군의 대테러역할, 테러위협과 취약성 평가, 대테러계획수립, 대테러작전과 전술, 위기협상, 미디어인터뷰 등의 내용을 가르치고 있다.<sup>172)</sup> 초동조치부대의 대테러 전문인력과 대테러특공부대는 대테러 전문교육프로그램을 대량살상무기와 방사능무기 등을 이용한 테러로 대형 참사를 가져올 것에 대비하여 테러의 진압, 치료, 복구 등을 위한 평소의 편성과 훈련을 실시하여야 한다. 이 때 는 대테러특공부대나 헌병부대, 화학부대, 의무부대, 공병부대 등의 진압, 수습복구의 능력을 가진 부대가 지정되고 훈련되어야 할 것이다. 테러공격의 주체가 명확하고 그 대상에 대하여 어떤 방법으로 대응할 것인지를 결정할 테러대응 전략을 결정해 두어야 한다. 구체적으로 결정하는 것보다 단순히 테러대응체제에 대해서는 느슨한 공조체제로 하고 이후 일어날 테러공격에 대해서는 상황에 따라 대처하는 전략을 택할 수도 있다. 이 부분에서 군사적인 보복작전이라든지 공조체제로 응징전쟁에 참여할 수도 있을 것이다. 작전의 실행 자체는 공세적 대테러전에서 한국군의 역할이 될 것이다.

다섯째, 군의 장비 및 탄약과 폭약 등이 사회로 유출되어 테러리즘에 이용되지 않도록 보안대책을 강구해야 한다. 이는 종종 범죄에 이용된 총기류와 탄약이 군용인

172) <http://www.wood.army.mil/usamps/dot/aletd/ATPM.htm>

경우가 있어 관리부실을 지적받기도 하였다.

여섯째, 군이 주관하는 주요행사와 지원하는 역할에 대하여 행사안전을 위한 철저한 대비체제를 구축해야 한다. 국군의 날 행사안전, 월드컵, 올림픽 및 기타 국제 행사시 안전관리의 일부분으로 참여하는 경우 그 임무를 철저하게 수행할 수 있어야 한다.

일곱째, 국가 및 군사적인 수준에서 대테러전략이 마련되어야 한다. 과거 우리는 수많은 북한의 테러공격에도 불구하고 군사적인 보복과 응징이라는 형태의 대응을 하지 못하였다. 종래와 같은 외교적인 수단에는 한계가 있고 차후 응징에 대한 신뢰가 형성되지 않는다. 그러므로 군사적인 수단을 포함하여 모든 대안을 망라한 국가 수준의 테러대응전략이 수립되어야 한다. 한편 실행측면에서 지침을 위하여 대테러리즘 교리도 발전시켜야 하겠다.

## 2. 공세적 대테러작전시 군의 역할

공세적 대테러리즘이란 방어적 대테러리즘 활동을 추진했음에도 불구하고 테러리즘이 발생하였을 경우, 테러리즘 발생 현장에서 협상이나 무력진압작전을 실시하여 테러리스트를 처리하는 일체의 활동을 말하는 대테러작전(counter terrorism)이라고 볼 수 있다. 이 작전에 대해 합참은 “테러리즘발생시 군사대책반을 운용하고 현장지휘소를 설치하여 테러리즘 대응 간에 군사적 제반조치를 실시해야 한다.”는 지침을 해당 부대에 내리고 있다. 따라서 테러리즘발생시 대테러 초동조치부대를 출동시켜 사건 현장에 대한 신속한 통제 및 원점보존과 함께 입수한 자료를 바탕으로 정보 분석을 실시, 사태악화 및 확산을 방지하면서 대테러특공대 및 전문인력을 투입하여 진압작전을 실시하도록 해야 한다. 또한 대테러 작전지원부대를 출동시켜 폭발물 수색 및 처리, 화생방오염 분석을 실시하면서 재난구조부대를 출동시켜 현장 재난구조 활동을 하도록 해야 할 것이다. 그러나 현 테러방지법은 이와 같은 활동을 경찰이 지원요청을 하기 전까지는 제한하고 있다. 그러므로 최초부터 가담할 수 있도록 법적으로 보장되도록 해야 하겠다. 이와 같은 법적문제가 보장되는 것을 전제로 하여 공세적 대테러리즘 작전이 필요한 경우를 살펴보면 테러리즘의 유형 중에서 인질 및 항공기의 납치, 건물의 점거와 대치상황 등이 해당된다. 암살, 항공기의 폭파, 건물의 폭파 등과 같은 테러리즘은 그 특성상 테러발생과 동시에 사건이 종결되는 경우가 많다. 따라서 사후수습만이 남아있는 경우는 제독 복구와 치료 등 구호 활동 외에는 불필요

하다. 대테러리즘 작전이 필요한 경우 사건을 해결하는 과정에서 상황의 파악 요구조건에 대한 협상, 진압과 인질의 구출, 상황에 따라 신속적인 대응 등의 방법을 택할 수 있다. 이러한 선택은 국내외의 여론과 인질의 성격과 중요성, 위협 등을 고려하며, 군의 능력 및 임무와 관련하여 대테러임무를 위한 구체적인 역할을 도출해보면 다음과 같다.

첫째, 테러리즘이 발생하고 난 후의 조치는 일반적으로 초동조치, 테러리즘 해결의 계획수립, 협상, 구출과 후속조치로 이루어지는데 초동조치는 테러리즘 발생 당시의 상황에 대하여 신속하고도 정확하게 파악하는 것과 이것이 악화, 확대되지 않도록 조치할 수 있는 권한이 보장되어야 한다. 따라서 대테러센터는 경찰청 소속의 대테러 작전 해당 경찰지휘본부 요원과 대테러정보센터간의 유기적인 협조체계를 구축하여 테러리스트의 실체와 요구사항, 현장의 보존과 일반인과의 분리가 이루어지도록 하면서 이를 합참 등의 관계기관에 신속하게 알리고 정보를 공유하여야 하며 초기에 언론에 대한 대책과 군이 포함된 지휘부의 편성이 이루어지도록 해야 한다. 이 과정에서 군이 해야 할 역할은 최초부터 초동조치의 대부분에 참여하여 임무를 수행할 수 있어야 한다.

둘째, 사건의 해결을 위한 계획의 수립 시부터는 정부차원의 전문적인 대책팀에 의하여 이루어져야 하고 이 중에서 경계, 정보의 제공, 폭발물 제거, 화생방오염제독 등 군만이 가지고 있는 능력의 제공을 통하여 전체 대책팀에 지원되도록 해야 한다. 계획수립을 위해서는 상황의 파악이 가장 중요하고 협상, 설득, 진압작전 등 다양한 대안을 준비하여야 하며, 이 과정에서 관계기관과의 정보공유와 언론과의 협조계획도 이루어지도록 노력해야 한다.

셋째, 협상은 진압의 방법을 사용하기 전에 설득을 통하여 더 이상의 물리적인 피해를 가져오지 않도록 평화적인 방법을 택하는 경우이며 이 방법으로 해결이 불가능할 때는 진압과 같은 물리적인 방법을 사용할 수 있도록 치밀하게 준비되어야 한다. 이 단계에서 군의 역할은 인질과 건물의 점거 등으로 협상이 결렬될 시, 무력진압으로 연결될 가능성이 높은 경우이므로 협상의 진전 상황을 함께 공유할 수 있도록 참여해야 한다. 그러나 협상의 주체는 대테러리즘 협상전문가이며 협상단계에서는 언론과의 긴밀한 공조와 협력이 필요하다. 테러리스트를 협상으로 설득하지 못하면 그들의 요구를 들어주든지 어느 정도 희생을 감수하고자라도 물리적인 구출작전을 선택하여야 한다. 이때의 군의 역할은 경계나 체포 등 협상과 직접적인 관련이 없는 부분이 될 것이다.

넷째, 물리적인 구출과 같은 해결방법을 성공적으로 수행할 수 있도록 잘 훈련된 대테러특공부대를 갖추어야 한다. 최소한의 인명피해는 각오해야 하지만 실패 시는 많은 희생과 정부의 정치적인 부담까지 안아야 한다. 이와 같은 상황에서의 최적의 부대는 현재 특전사령부의 707특임대대가 있는데 주로 물리적인 구출과 제압을 위한 훈련과 장비를 갖추고 있으며, 그 외에 경찰 특공대도 있다. 또한 화생방수단으로 위협 시에는 화학부대, 의무부대, 탄약 및 폭발물 처리반 등이 포함될 수 있으나, 대테러특공부대도 화생방테러에 대비할 수 있는 장비를 보유하도록 하고 훈련을 실시해야 할 것이다. 그러나 최초 테러리즘이 인지되기 전에 테러경보와 같은 예비적인 경보수단이 마련된다면 군은 테러경보와 동시 대 침투작전시의 진돗개 상황과 같이 경계를 강화하고 조치를 한 단계씩 격상하는 사전조치 체계가 강구되어야 할 것이다. 또한 미국처럼 전 국민과 관련기관에 사전준비를 위한 대테러경보를 발령하고, 테러 진압작전이나 테러 후에 피해복구와 인명구조, 치료 및 구호를 위한 대테러작전을 지원하자는 부대도 편성하여 훈련하도록 보장해야 한다.

### 3. 군의 테러대응체제 완비를 위한 보완방향

새로운 테러대응체제는 왜 필요한 것인지를 인식하는 것이 중요하다. 이는 과거의 테러리즘과 현재의 테러리즘 현상과 위협이 전혀 다른 형태로 나타나고 있기 때문이다. 이것이 소위 뉴테러리즘 또는 슈퍼테러리즘이라고 명명하는 새로운 성격의 테러리즘이다. 이에 대한 대응체제는 2016년 3월 3일 이전에는 대통령훈령 제47호에 의하여 수행되고 있었는데 이는 제한적이고 부분적인 테러위협에 대응하는 정도에 그치고 있어서 새로운 테러위협에 대응하는 데는 매우 불비한 상태였다. 그러나 이제는 ‘테러방지법’이 발효되었음에도 불구하고 여전히 개념적인 상태로서 대통령훈령 제47호의 수준에서 벗어나지 못하고 있다. 따라서 이와 같은 문제점을 보완하고 체제완비를 위한 보완방향을 다음과 같이 정리 해보았다.

첫째, 뉴테러리즘의 위협에 대한 새로운 인식을 바탕으로 테러방지법의 시행령과 시행규칙을 해당 기관별로 보완하여 빠른 시일 내에 정부 각 부처의 대테러리즘 역할이 구체적으로 구분되고 명시되어야 한다. 현재의 테러대응체제는 국무총리실 책임 하에 대테러대책협의회 형식을 통하여 각 부처의 역할을 구분하고 있을 뿐 구체화가 미흡한 실태이며 또한 대테러센터도 국무총리실 국무조정실에 설치하고 있어 그 기능 발휘가 의문시 되고 있다. 따라서 대테러대책협의회를 대통령 직속으로 두

고 총리에 의하여 통제하도록 하는 한편 대테러센터를 청와대 국가안보실 위기관리 센터에 둔다면 미국의 테러대응체제와 비슷한 정도의 대비가 될 것으로 판단된다.

둘째, 테러방지법에 명시된 테러대응체제의 내용으로는 군이 체계적·적극적인 역할을 다하기에는 미흡한 실태로서 시행령과 시행규칙을 구체적으로 보완하여 군의 대테러작전체계를 수립하도록 해야 한다. 즉 합참의장의 책임 하에 대침투작전체계를 그대로 사용하되 뉴테러리즘의 위협 특성에 따라 테러정보를 바탕으로 테러경보 체계와 보안대책을 강구하면서 추가적으로 필요한 부대편성, 임무의 부여, 참모의 역할부여와 편성의 보완, 대외부처와의 협조체계 등이 새롭게 보완되어야 할 것이다.

셋째, 뉴테러리즘의 위협을 구체적으로 규명하고 대테러전략과 교리를 개발해야 하며 이를 근거로 작전수행방법을 정립하여 대침투작전, 통합방위작전, 정규작전 등과 같은 타 작전과의 개념규정과 임무식별을 명확하게 하여야 할 것이다. 또한 대테러부대의 편성을 재검토하는 한편 훈련체계도 정례화하여야 할 것이다.

넷째, 군의 국제적인 협력을 통하여 대테러작전에 있어서 공조와 그 한계를 군사전력을 통하여 규정하여야 할 것이다. 필요시 대외군사협력 체제를 통하여 정보공유, 수사협조, 공·항만의 보안대책, 국가 및 군사중요시설의 방호문제를 위한 테러리즘 첩보의 협력체제를 수립하여야 한다. 또한 현재의 한미 군사동맹에서 대테러협력체제의 확대와 한계도 명시하여야 할 것이다. 미국의 기대와 우리의 인식이 상호 불일치하고 갈등을 빚을 때 군사동맹 전반의 위상에 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

### 제3절 대테러작전간 군의 역할 강화방안

한국 내에서의 모든 테러리즘은 근본적으로 예방되도록 해야 한다. 만일 테러리즘에 대응해야 하는 사태가 발생했다면 그것은 일차적으로 테러리즘 예방의 실패를 의미한다. 따라서 테러리즘을 예방하려면 국내에 잠입한 테러리스트의 움직임을 파악하는 한편 그들의 활동을 사전에 차단할 수 있어야 하며, 이와 같은 사전 예방을 위해서는 테러 관련 정부기관의 활동이 보장되어야 하기 때문에 테러방지법의 제정이 필요했던 것이다. 예를 든다면 미상의 테러조직이 테러리즘을 계획하고 있다는 첩보가 입수되었다면 이들 테러리스트가 자신이 속한 테러조직의 네트워크와 어떠한 방법으로 연결하고 있으며 핵심과의 접촉여부도 파악할 수 있어야 근본적인 문제와 근원을 무력화시킬 수 있다. 또한 이들 테러리스트들이 필요로 하는 자금의 흐름을 포

착하여 증거를 확보하는 한편 무기구입 등을 사전에 차단하는 것도 매우 중요한 일이다. 따라서 이와 같은 조치를 위해서 관련 정보기관 등은 광범위한 데이터 수집이 필요하게 된다. 그러나 이와 같은 조치 및 활동은 자유민주주의사회에서는 개인의 인권보장과 어느 정도 상충되는 것이 사실이다. 그러나 한국의 헌법에는 민주적 기본질서와 공공복리 등을 위해 기본권 제한도 가능하다는 기본권 유보조항을 두고 있다. 또한 테러리즘 대응시스템은 테러리즘 예방을 위해서는 관련 정보획득을 위한 전 방위적 노력을 전제로 해야 실익이 있다. 따라서 이러한 테러리즘 정보를 바탕으로 예방 노력이 대테러 관련 기관들에 의해서 효과적으로 진행되고 있을 것으로 가정하고, 앞에서 살펴 본 테러리즘 대응 상의 문제점을 감안하여 국가차원의 대테러 역량 강화방안과 군의 역할 강화방안으로 나누어 발전방향을 모색하였다.

## 1. 국가차원의 대테러 역량강화<sup>173)</sup>

### 가. 테러방지 법령과 추진기구 보완

한국에서 테러리즘 발생 가능성이 가장 높은 국가중요시설물에 대한 대테러태세를 완비하기 위해서는 일상적 경비와 테러리즘에 대한 대비가 동시에 대비되어야 하는데, 이와 관련된 대테러 법령 및 기구가 통합되지 못하고 분산되어 있어 대비태세의 효용성이 문제시 되고 있다. 즉 국가중요시설·국가보안시설·국가핵심기반시설 및 다중이용시설 등 법률에 의해 규정하고 있는 각종 중요시설의 범주를 명확히 설정하고, 각 시설에 대한 방호태세를 통합차원에서 전반적으로 검토할 필요가 있다.

원자력발전소 등과 같은 국가급 중요시설의 대부분은 정규인력의 비대화 문제 등으로 평시 일상적인 경비가 민영화와 아웃소싱 형태로 계약직의 청원경찰이나 특수경비원에 의해 이루어지고 있다. 이와 같은 일상적인 경비 형태의 문제점이 있다면 시설 및 인원보안이 취약하기 때문에 테러리스트들이 비교적 쉽게 공격목표에 대한 정보를 획득하여 분석할 수 있게 된다. 따라서 일상적인 경비도 대테러리즘 역량에 있어 중요한 부분으로서 관심을 가지고 보강할 필요가 있으며, 해당 지역의 방호책임을 지고 있는 군부대와와의 통합된 방호태세가 갖추어질 수 있도록 유념할 필요가 있으며, 전반적인 검토 및 의견수렴을 통해 입법 조치로 규정되어질 수 있도록 보완해야 한다.

173) 부형욱, “국가중요시설 보호: 문제점과 개선방향.” 『국가보안연구』 제1권(2016)의 내용을 중심으로 재 작성.

2016년 3월 3일, 테러방지법의 제정 및 발효로 테러리즘 대비와 관련한 법률의 미비 문제는 해결되었다. 그러나 미국 등의 유럽 주요국의 테러방지법에는 못 미치는 것으로 평가되고 있다. 따라서 테러리즘을 실질적으로 방지할 수 있도록 이러한 부분에 대해 테러방지법의 일부 개정과 시행령 및 시행규칙의 보완을 통해 실질적인 문제해결책이 강구되어야 할 것이다.

현재 테러방지법의 발효로 인해 테러리스트로 의심이 되는 경우, 그 대상자에 대한 감청은 가능하나 확보된 정보를 증거 자료로 소송에 활용할 수 없다. 이는 테러방지법과 시행령의 제정만으로 법령 및 제도와 관련된 모든 문제까지 해결되지는 않았음을 단적으로 보여주고 있다. 이와 같이 테러방지를 위한 법률 및 추진기구 측면에서 미흡한 부분들을 어떻게 보완해 나갈 것인가를 검토해야 할 때다. 일반적으로 관료체제의 속성은 발생 가능한 위험을 영역별로 나누고 각 기관은 발생한 사태에 대해서 해당 관련 범위 내에서만 책임 의식을 가지고 대책을 강구하려고 한다. 그러나 현대 사회의 복잡성과 발전된 네트워크화를 감안할 때 당면한 위험과 문제라는 것은 각 기관별로 상정한 범위와 영역이 상호 연계되어 있는 경우가 대부분이다. 따라서 테러리즘과 관련된 안전 위해요소를 책임소재별로 구분하려는 자세보다는 포괄적 안보 개념에 의한 시스템을 구축하기 위한 법과 제도 및 추진기구 개선의 연구와 노력이 필요하겠다. 즉 각 기관별 관할권이 충돌되거나 공백이 생기지 않도록 하면서 즉각적인 협력체계가 가능하도록 테러리즘 대응체제를 갖추도록 강구해야 하겠다.

#### 나. 대테러 지휘체계와 정보공유체계 강화

2016년 3월 3일, ‘테러방지법’의 제정으로 대테러리즘 시스템에서의 지휘체계 확립과 관련하여 많은 문제가 해결되었다. 그러나 테러방지법 제정 시 여·야의 정치적 유·불리 계산 등의 문제로 이해관계가 상충하게 되었고, 근본적인 테러방지의 목적보다는 입법화 지연에 대한 책임을 모면하기 위한 방편으로 추진한 측면이 있었다<sup>174)</sup>는 점은 유감이 아닐 수 없다.

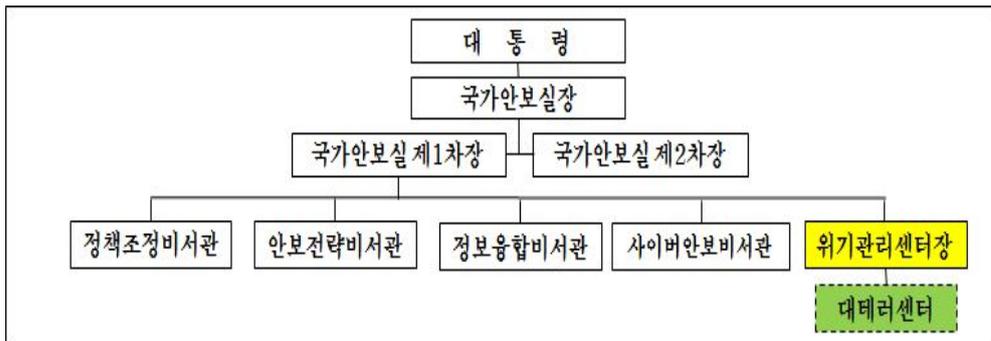
현 ‘테러방지법’ 시행령에는 군의 대테러특공대가 군사시설 이외 지역에서 작전임무를 수행을 할 경우에는 경찰력의 한계와 긴급하게 지원해야 할 필요성에 합당함을 요건별로 검토한 후에 대테러대책본부장의 요청에 의해 제한적으로 허용할 수 있도록 하고 있다. 그리고 이와 같은 절차에 의해 현장에 출동한 군의 대테러특공대를

174) 부형욱·이현지·설인효, “한국사회에서 발생 가능한 테러시나리오와 군의 대테러 능력발전 방향,” 『국방연구』 제59권 제4호(서울: 한국국방연구원, 2016), p.44.

경찰 등의 ‘현장지휘본부장’이 지휘 하도록 하는 등의 매우 다층적인 통제체계를 거치도록하고 있는 실태이다. 그러나 테러리즘 방지와 효과적인 대응을 위해서는 지휘체통을 명확하게 일원화시킴으로서 지휘체계가 일사분란하게 확립되도록 해야 한다.

현 테러방지법은 경찰위주의 작전을 하도록 규정하고 있어 군 전력 지원될 시대테러작전의 주 역량은 군이 될 것이며, 이에 따라 군 작전에 전문성이 없는 경찰에 의한 직접지휘는 제한 될 수밖에 없어서 혼란이 초래 될 수 있을 것이다.

〈그림 5-1〉 국가안보실 조직도



※출처: 청와대, [webmaster@president.go.kr](mailto:webmaster@president.go.kr)(검색일 2016.10.16), 재구성.

이와 같은 지휘체계 일원화 문제와 효과적인 사회 안전망 보장을 위해서는 관련 기관 및 조직들 간의 정보공유를 의무화하는 조치와 함께 테러리즘 예방 및 발생 시 신속하게 체계적으로 대응할 수 있는 효율적인 대테러기구의 구축과 대책이 잘 강구되어야 한다. 따라서 현재의 국무조정실에 속해 있는 대테러센터를 <그림 5-1>과 같이 청와대 국가안보실의 위기관리센터장 소속에 두도록 하는 방안을 신중하게 재검토해야 할 것이다.

#### 다. 신뢰할 수 있는 대테러정책의 추진

신뢰할 수 있는 테러리즘 대비태세를 정착시키려면 정치적인 합의와 지속적인 정부의 지원이 필요하다. 단순히 테러방지 법률을 제정하고 통제기구를 설치한다고 해서 자동적으로 신뢰할 수 있는 테러리즘 방지 대책이 강구되지는 않는다.

새롭게 제정된 테러방지법에 의해 실질적인 대테러대책이 구축되기 위해서는 필요한 자원과 인력이 각 기관에 적절하게 뒷받침되어야 한다. 예를 든다면 수준 높은 테러리즘 대비태세를 구축하기 위한 일환으로 국가재난안전통신망을 보강하려면 많은

비용이 소요된다.<sup>175)</sup> 반면에 그로 인한 편익성은 분산되기 때문에 이로 인한 정치적 지지를 얻기는 어렵다. 그리고 국민들은 대테러체제 추진과정에서 예상되는 인권침해 소지 및 생활의 불편에 대해 불만을 제기할 수도 있다. 이와 같은 문제로 인해 대테러정책을 강력히 추진할 시 이에 반대하는 세력 등과 갈등을 빚게 되어 정치적 동력을 잃게 될 가능성도 높은 정책영역이다. 따라서 정부 내의 안보의식 약화 현상과 함께 대테러 업무에 대한 태만으로 전반적인 대테러 역량이 약화될 수 있음을 직시하여 이를 극복하기 위한 안보 관련 정치권의 관심과 감독이 지속될 필요가 있다.

킴포트(Comfort) 박사는 미국의 9·11테러리즘의 사례를 연구하면서 위기관리체제의 취약성을 분석 시 빌딩공학의 취약성 분석 모델을 차용하여 비유적인 분석틀을 제시<sup>176)</sup>한 바 있다. 그는 빌딩은 갑자기 무너지는 것이 아니라 외부적인 충격을 가할 시 상당기간을 견디다가 붕괴가 진행되는데, 이 때에 다양한 외부충격 시에 요소별로 취약성 곡선(fragility curve)이 도출될 수 있듯이 테러리즘 대비태세와 대응 시스템에 대한 목표공유, 위협분석의 정확성, 기술기반, 시스템 내의 조직프로세스, 문화 차원에서의 취약성을 분석해 볼 필요가 있다는 주장을 하였다. 즉 대테러정책 및 체제가 구축되어 있다 하더라도 다양한 뉴테러리즘에 대비태세와 대응하는 시스템이 제대로 작동될 수 있는지 분석해 볼 필요가 있다는 뜻이다. 한국도 킴포트 박사의 주장대로 테러대비 대응시스템을 재검토 한 후에 대테러정책과 대테러체제의 취약성을 대테러대책위원회를 중심으로 관련 기관들이 정기적으로 취약성을 검증하는 분석·평가 시스템을 도입해야 할 필요성이 있다.

## 2. 한국군의 대테러 역할 강화방안

### 가. 한국군의 대테러 관련 능력 확충

그동안 군은 테러리즘 발생 시 적극적인 역할을 다하려고, 나름대로 제도적 장치 내에서 테러리즘 대비태세를 강구했지만 테러리즘 방지 차원의 능력이 현 실태에 맞

175) 경찰, 소방관, 군이 재난 등의 비상시에 통합된 국가재난안전통신망으로 의사소통을 하며 신속하게 구조작업을 할 수 있도록 구축한 통신시스템이다. 2003년 대구 지하철 화재 참사 시 각 구조대가 소속에 따라 서로 다른 방식의 무전기를 사용함으로써 의사소통이 전혀 이뤄지지 않아 피해가 더 커졌다는 지적에 따라 도입을 추진했으나 10년 동안 결론을 내지 못했으며, 2014년 세월호 참사 이후 LTE 방식으로 기술표준이 결정되었다. 그러나 향후에 망 구축 및 단말기 보급을 위해 최대 5조원의 예산이 필요할 것으로 예상하고 있다. 한국일보. “국가 재난안전 통신망, 결국 LTE 방식으로” <http://www.hankookilbo.com>(검색일: 2016. 11. 25).

176) 부형욱·이현지·설인호, 위의 논문, p.45.

게 발전되고 있지는 않아 보인다. 수도 서울지역의 테러리즘 대응체계 현황을 살펴 보면 일반테러리즘을 관장하는 경찰력은 3만5천여 명 수준이고, 재난을 관장하는 소방분야의 인력은 7천여 명으로 수도권을 담당하는 군부대 보다 해당 전문인력 및 장비가 더 많다. 그리고 관련 실무자들은 인력뿐만 아니라 상황 발생 시 대응속도 면에서도 각 지역에 배치된 경찰이 가장 빠르게 대응할 수 있을 것으로 예상하고 있다. 물론 수도방위사령부의 경우 경찰과는 연락반을 교환하여 정보를 공유하고, 국가정보원과는 일일 테러리즘 정보를 공유하며, 서울지하철을 운영하는 메트로와는 CCTV로 실시간 현장을 공유하는 등, 타 유관기관과는 인터넷을 통하여 테러리즘 관련 자료를 공유하는 노력을 기울이는 경우도 있지만 테러리즘 대응 전력운용이나 대응 속도 면에서 전반적으로는 경찰이나 정부 당국에 비해 지체될 수 있는 측면이 있는 것<sup>177)</sup>으로 평가 받고 있다. 또한 군이 보유한 장비들도 무기의 위력 측면에서는 경찰보다 우수하지만 장비측면은 테러리즘 대응에 있어 적절한 것인지에 대한 평가도 필요하다. 또한 화생방테러리즘 시에는 지역 당국이 전적으로 군에 의존할 수밖에 없을 것으로 예상하고 있는데, 군의 무기 및 장비는 대테러작전보다는 정규전에서 사용하기 위한 것으로서 이러한 기대에 부응할 수 있을 정도로 신뢰할 수 있는 장비나 능력을 구비하고 있는 지도 평가해야 할 것이다. 현재 한국군의 대테러작전능력 및 역할 강화측면에서 가장 시급한 것은 대테러특임부대의 무기와 장비를 첨단화시켜야 한다는 점을 지적한다.

언론에 보도된 바와 같이 특수전사령부와 예하의 특수임무부대들이 노후화된 구형의 장비를 가지고 지능적으로 진화하고 있는 뉴테러리즘을 상대로 효과적인 대테러 작전을 성공적으로 수행할 수는 없을 것이다.<sup>178)</sup> 이와 같은 문제를 군 및 대테러 관련기관의 업무 관련실무자들은 “특전사의 707부대를 비롯한 수도권 이외 지역의 테러에 대응하기 위해서는 지역별로 배치되어 있는 특수임무부대들을 대테러부대로 지정해야 하며 이 부대에 대한 무기와 장비도 첨단화해야 한다.”고 강조했다. 그리고 이러한 조치를 하는데 있어서 이 부대들을 국가급 대테러부대로 지정하면 국방예산에 의존하지 않고도 국가정보원의 예산을 활용하여 장비 첨단화가 가능하다는 것이

177) 부형욱 · 이현지 · 설인호, 위의 논문, pp.45-46.

178) 특전사의 야시장비와 조준경, 방탄복 등의 특수장비를 개인적으로 구매하여 사용하는 실태를 언론에서 보도한 바 있다. 그러나 대테러특수부대인 707부대와 일반 특전사 장비들이 서로 다른 소총과 탄약, 전술장비를 사용하기 때문에 보도된 사실과 현실은 다를 수 있으나, 707부대의 대테러 장비 현대화 실태도 미흡한 실정인 것은 분명하다. 조선일보, “30년된 ‘구식 소총’ 그대로 쓰라는 특전사.” <http://news.chosun.com>(검색일: 2016.08.25.)

며 대테러부대의 전력이 효율적으로 증강될 수 있을 것이라 기대하고 있었다.<sup>179)</sup> 그러나 이와 같은 실무자들의 의견은 어디까지나 현 노후 장비의 교체 문제에 대한 논의에 국한된 것일 뿐 진정한 대테러리즘 능력 발전을 위한 것은 아니라고 하겠다. 즉 이들이 제기하는 현재의 노후화된 무기 및 장비의 교체 수준은 향후 한국사회에서 예상되는 테러조직의 공격에 효과적으로 대응하기 위한 대책이 될 수는 없다. 따라서 특전사가 보유한 707부대와 지역별 특임대들을 국가급 대테러부대로 우선 지정하고 요구되는 첨단화된 무기 및 장비를 제로베이스에서 검토해야 한다. 이와 같은 대테러 부대들의 실무자들이 제기하는 첨단화된 특수무기 및 장비를 개략적으로 나열해보면 다음과 같았다. 예를 들면 군의 테러 대응이 주로 대규모 인질사태, 폭발물 폭파, 화생방 등의 테러리즘에 대한 대테러작전 및 통제를 중심으로 이루어질 것이기 때문에 소형 감시드론, 전투·폭발물처리·제독 로봇, 투시·연막장비, 화생방보호장비 등이 필요한 것으로 제기하였다. 그러나 이러한 특수무기 및 장비들은 선진국에서도 현재 개발 중이어서 비교적 장기간의 연구개발과 자체적인 시험용 장비제작과 함께 파일럿 테스트 등이 필요하다고 한다. 이러한 점을 감안 할 때, 현재 대테러 능력발전에 대한 대책들이 정부가 주도하는 예산의 뒷받침이 없다면 탁상공론에 불과할 수 있는 것이라 하겠다.

## 나. 합동 대테러리즘 교리 정립과 발전

대테러작전은 군을 비롯한 어느 한 기관에 의해서 실시되는 작전이 아니라 경찰 외에도 국가정보원, 소방청, 군(육·해·공군, 합참 등) 및 기타 정부 관련부서의 기구가 협조 및 통합되어 이루어진다. 이와 같은 합동 대테러작전에 실패한 사례로는 1979년 미국의 이란 인질 테러리즘 시 당시의 카터대통령 정부는 무능하였으며, 군 및 관련기관에서 보여준 인질 구출작전의 모습은 합동성이 결여되어 실패한 경우를 사례로 들 수 있다. 이후 미군은 대테러작전 시 합동성 강화를 위해 대대적인 혁신을 하였고, 골드워터-니콜스 법안을 통해 대테러정책 개혁이 추진된 바 있다. 이와 같은 합동 대테러작전 교리의 발전사업은 ‘노력의 통합’이라는 목표 하에 구상되어야 한다. 이는 관련 기관과의 협력체계를 포함하여 정립되어야 할 것이다. 그러나 한국의 경우 미국을 비롯한 유럽의 주요국들처럼 대규모 대테러작전을 수행해 본 경험이 없고, 실질적인 데이터도 미흡하기 때문에 한국의 안보상황에서 발생 가능한 테러리즘에

179) 부형욱·이현지·설인호, 위의 논문, p.46.

대응한 실질적인 합동 대테러작전 교리가 정립될 수 있을지는 의문이다. 따라서 이런 문제는 교리발전 뿐만 아니라 테러전문가와 특임대원들을 육성하는 군의 인사 정책적 측면과 교육·훈련적 측면의 강화를 검토해야 할 것이다.

#### 다. 테러리즘시 군 투입 보장을 위한 법률적 조치

한반도 안보상황을 고려할 때, 복합위기상황 하의 대규모 테러리즘이든 일반테러리즘이든 모두 군의 투입 및 가담은 국민의 안전을 위해 당연히 요구되고 있다.

현 테러대응체제 하에서도 제한적이지만 군의 역할을 보장하기 위한 일부조치는 마련되어 있다. 그러나 테러방지법에 경찰위주의 작전으로 명시하고 있어서 유사시 군의 선도적인 역할도 제한하고 있어 법률적으로 충분하지 않으며, 이를 해소하기 위한 법률적 보완조치가 필요하다고 하겠다.

구체적으로 설명하면 현재 군 내에서는 테러리즘 관련 대응능력을 강화하기 위한 노력을 자체로 진행하고 있으며, 과거 한국에서 발생한 테러리즘의 대부분이 북한정권의 소행이었기 때문에 군은 이점에 유의하여 항상 북한에 의한 테러리즘 발생여부에 유념하고 있다. 따라서 군은 테러리즘 발생 시 북한정권의 테러 여부 및 테러리즘 주체 식별에 특별히 관심을 더 기울이고 있다.<sup>180)</sup>

그 이유는 군이 도발주체를 자체적으로 식별하고 사전에 대비할 수 있는 제도 및 방안이 제한적이기 때문이다. 예를 든다면 폭발물 관련 테러의 경우 대응능력을 군만 보유하고 있는데 신속하게 지원 가능할 것인가? 라는 문제가 도출된다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 이른바 능력에 기초한 접근, 즉 테러리즘 주체와 무관하게 테러 발생 시 최초부터 군이 투입 및 가담할 수 있도록 보장하여 신속하게 지원을 할 수 있도록 효율성 및 효과성을 높이자는 것이다. 또한 군이 이와 같이 활동하기 위해서는 합법적으로 보장받을 수 있는 법률적 장치가 필요하다고 하겠다.

따라서 현재의 테러방지법은 개정할 필요가 있으며 특정한 상황 하에서는 군이 자동적으로 관여할 수 있도록 보장하는 조항을 본문이나 시행령에 개정하여 삽입할 필요가 있다. 만약 이와 같은 보완이 제한된다면 기존 대테러활동의 기본규범이었던 국가대테러활동지침 제3조의 조항을 테러방지법의 시행령에 원용하여 포함시키는 것도 논의할 필요가 있다. 그 이유는 기존 국가대테러활동지침 제3조에 “명확하게 테러

180) 일반시설·지역에서 테러리즘 발생 시 군은 대공용의점이 있어야 출동할 수 있기 때문에, 북한의 소행이 명확해질 때까지는 장시간이 소요될 우려가 되고 있기 때문에 이와 같은 문제점들을 극복하기 위한 특별한 관심을 기울이고 있다.

리즘 성격이 판명되기 전까지는 대통령훈령(제28호) 통합방위지침에 준해서 테러리즘 대응과 병행하여 활동을 수행한다.”는 내용이 있는데 이와 같은 규정을 테러방지법에 삽입한다면 테러리즘 대응에 있어 군의 역할을 강화할 수 있을 것이다. 즉 이러한 군의 개입과 관련한 조항의 삽입은 기존 법률과 상충되지 않고 마찰을 해소할 수 있는 방안으로 평가될 것이다. 또한 나아가서는 한국군의 기본적인 목표가 대한민국의 국토와 국민을 지키는 것이다. 따라서 이것이 군의 일차적인 임무로 되어 있으며, 군령권을 가진 합참의장이 작전사령부를 통하여 구체적인 군사전략임무를 수행하고 있으므로 합참차원에서 대테러리즘 대책이 강구되도록 해야 할 것이다.

물론 전면전시 군사작전은 한미연합사령관 책임 하에 이루어지도록 되어 있지만 그동안 한국에서 발생한 90%이상의 테러리즘이 북한의 대남전략 일부로서 군사전략과 함께 저질러진 대남테러 행위였으며, 현재 군은 북한의 도발로 판명될 시만 합참통제 하에 대침투작전과 유사한 방법으로 대응하도록 하고 있다. 그러나 테러리즘 특성상 테러 발생 초기에는 북한의 소행여부를 판별하기가 어렵다. 따라서 국내에서 발생하는 모든 테러리즘에 대한 책임기관인 경찰의 지원 및 협조 요청에 관계없이 군은 모든 테러 발생 시 합참의장 책임 하에 대침투작전에 준해서 대테러작전 수행이 가능하도록 법적인 책임까지도 규정되어야 하겠다. 그리고 그 수행방법은 현재의 대침투작전 수행체계를 통하여 ‘제2절 군의 테러대응체제 분석과 보완방향·소요’에 제시한 것처럼 방어적·공세적 대테러작전 시 군의 역할로 구분하여 이루어져야 할 것이다.

## 제6장 결 론

국제질서는 탈냉전시대의 전환으로 국가 간 전면전 등의 위협상황은 상대적으로 줄어들고 있으나 정치·외교·경제·사회·문화·환경 및 군사적인 제반측면에서 국제적 갈등으로 인해 새로운 형태의 테러리즘 발생가능성은 점진적으로 확대되고 있다.

세계 각 지역에서 지속적으로 발생하는 뉴테러리즘은 그 주체와 수단, 발생원인 등이 과거와는 큰 차이가 있으며, 최근에 주로 발생하는 테러리즘 유형은 자살폭탄 및 사이버테러리즘으로서 세계 각지에서 지속적으로 증가하고 있다. 따라서 미국을 비롯한 세계 주요 국가들은 대테러리즘을 위한 ‘테러방지법’을 신속하게 제정하였다. 또한 미흡한 부분은 특별법으로 보완하는 등 체계적인 법적 정비를 추진하는 한편, 국가차원의 ‘대테러센터’ 운용 등으로 통합된 지휘체계를 구축하여 일사불란하게 테러에 대응할 수 있도록 하고 있다.

최근의 IS(이슬람극단주의) 등에 의한 초국가적 뉴테러리즘은 세계화와 더불어 국제사회의 안보환경에 지대한 영향을 미치고 있으며 또 다른 형태의 전쟁양상으로 발전되고 있다. 현 국제테러리즘 조직들은 특정 목표보다는 불특정다수의 민간인을 대상으로 무차별적으로 테러를 자행하고 있는 것이 특징이라 할 수 있다. 그 이유는 국제사회가 거대도시화 되고 있어 테러리스트들의 표적선정과 은거 및 활동이 용이하기 때문이다. 또한 테러리즘 시 언론 및 미디어 수단을 통해 용이하게 정치적 목적을 달성할 수 있어 급속히 확산되고 있는 실정이다. 또한 테러리즘 유형도 생화학·핵·사이버·심리적·자생테러리즘 등의 형태로 다양하고 복잡화되고 있어서 예측이 불가능한 상태이다. 이에 따라 주요 국가들은 테러리즘에 대비하기 위한 법률적, 추진제도적 측면에서 지속적으로 정비 및 보완을 실시하고 있다. 이러한 국제사회의 안보상황의 변화 속에서 북한정권은 한국에 대하여 국가지원 테러리즘(State-sponsored terrorism) 차원의 테러행위를 지속적으로 기도해 왔으며, 여전히 다량의 생화학 등의 대량살상무기를 비축해 놓고 있다. 따라서 북한군의 특수작전부대 등은 한국 내에 언제든지 대규모의 테러리즘을 기도할 수 있는 능력이 충분하기 때문에 한국의 국민들은 심리적으로 위협을 느낄 수밖에 없을 것이다. 그리고 아울러 IS 등의 국제테러리즘 확산 문제는 이와 같은 심리적 위협을 더욱 심화시키고 있다고 하겠다.

북한정권이 대남테러리즘을 획책하는 이유는 한국과의 대결에서 북한에 유리한 상황을 조성하기 위해 공포심을 조장하여 한국사회를 혼란시키기 위한 것이다. 또한 관련 기관들이 테러리즘 대응조치의 일환으로 통제된 사항들이 과도하여 국민생활의 불편으로 인한 불만이 유발되도록 하는 것이다. 따라서 국민들은 정부에 대한 불신감과 무능력함을 탓하게 되며 남남갈등과 한·미동맹관계 약화를 초래하게 하여 사회 안전기능을 마비시키기 위한 전략인 것이다.

한국은 그동안 테러리즘으로부터 세계 주요국가에 비해 상대적으로 안전지대였으나, 국가의 위상이 높아지고 경제가 발전하면서 해외에서의 활동이 증가하게 되었다. 따라서 근래에는 해외에서의 한국인에 대한 테러리즘도 자주 발생 하고 있다. 또한 내부적으로도 국가주도형 테러리즘을 자행하는 북한정권과는 이데올로기적으로 대립하고 있는 실정이며, 한국이 제반분야에서 국제사회와 활발하게 교류하고 있어 사회 환경이 그 어느 때보다 복잡 다양하게 변화하고 있다. 따라서 이로 인한 한국 내에서의 테러리즘에 대한 취약성은 더욱 증가하고 있다. 이와 같은 위협상황을 극복하기위한 일환으로 이 연구에서는 국제 테러리즘의 확산과 북한정권의 대남테러리즘에 대해서 포괄적 안보개념에 의해 대응하기 위한 개선책을 마련하고 대비할 필요가 있다고 판단하였다. 따라서 이 연구는 현재 한국이 직면한 특수한 환경적 요인을 바탕으로 현 법률 및 추진체계의 실질적인 적용 가능실태와 효용성을 평가한 후 취약한 부분에 대해 테러방지법과 대테러체제에 관한 군의 역할을 강화하기 위한 방안을 연구하는데 두었다. 그동안 한국의 테러방지법은 미국의 9·11테러리즘의 영향으로 김대중 대통령(2001년 9월 25일)의 지시에 의해 연구팀(TF)이 구성되었고 테러방지법(2001년 11월 12일)을 입법예고 하였으나 무산되었으며 이후에 18대 국회에서도 법률안으로 발의는 되었으나 회기종료로 자동폐기되었던 우여곡절이 많았던 법이다. 이와 같이 15여 년 동안 제대로 추진되지 못하다가 19대 국회에서 테러방지법(2016년 3월 3일)이 통과되었고 이를 뒷받침하는 시행령(2016년 4월 15일)도 공포되었으나 현 테러방지법은 정보기관의 권한강화, 국민기본권침해, 인권침해, 가중처벌, 다른 법률과의 형평성, 테러와 관련된 선동·선전물에 대한 긴급한 삭제 요청 시 애매모호한 표현, 군 병력 지원 등의 내용에 대한 과도한 권한강화로 인권 및 민주주의 침해의 가능성을 우려하는 민간단체의 반대 및 야당의 필리버스터(Filibuster, 의사방해연설)로 인해 대폭 약화시킨 상태로 어렵게 통과되었다. 그러나 이는 형식적인 합법성은 보장되었으나 테러방지 차원의 공론화 과정이 미흡하였다. 이로 인해 테러방지법 시행령에 군의 대테러특공대 운용을 경

찰 등 현장지휘본부장의 통제를 받도록 명시함으로써 헌법과 국군조직법을 개정해야 하는 문제점이 발생하였다. 따라서 대테러리즘에 관련한 전문적인 학자들과 국회의원 및 재야단체 등의 의견을 반영한 추가보완은 필요할 것이며, 포괄적인 안보개념에서 군이 체계적으로 대테러작전 임무 수행이 가능하도록 아래에 제기한 문제점과 개선방안을 대테러리즘 정책에 반영한다면 실질적인 테러방지법과 시행령이 강구될 것이라 생각한다.

첫째, 현 ‘테러방지법’이 군의 대응과 역할을 직접적으로 규정하고 있지 않은 문제점은 포괄적인 안보개념에 의해서 테러리즘을 포함한 군사적 또는 비군사적 위협에 대해서 사회 안보적 차원에서 군이 체계적으로 가담할 수 있도록 ‘테러방지법’의 조항에 구체적으로 명시해야 하겠다. 또한 군의 대테러활동 보장과 군 전담조직의 효율적인 편성·운영을 위해 ‘테러방지법’의 시행령과 시행규칙도 명확하게 규정하여 법적으로 보장받을 수 있도록 해야 하겠다.

둘째, 대테러업무에 관한 정부기능면에서 ‘대테러센터’를 국무총리 산하 ‘국무조정실’ 소속으로 두고, 초동조치를 경찰 주도하에 하도록 규정하고 있는 문제점은 조정해야 하겠다. 즉, ‘대테러센터’를 군사적·비군사적 안보 위협을 포괄하는 청와대 국가안보실의 ‘위기관리센터’ 내에 두도록 개선하여 대통령이 중심이 되어 범정부 차원에서 국가위기관리업무를 담당하도록 대테러리즘 관련 업무에 대한 기획 및 조정 기능을 강화해야 한다는 것이다. 이와 같이 조정한다면 통수권자인 대통령이 정확한 테러리즘 상황을 인지할 수 있고 유사시 최초부터 테러리즘 상황을 장악한 상태에서 군을 포함하여 일사분란 한 통제와 지휘가 가능할 것이며, 이러한 우려를 해소할 수 있을 것이다.

셋째, ‘대테러센터’ 조직의 임무와 기능, 그리고 각 지방지역에서 발생할 수 있는 테러리즘에 대해 지자체와 군(軍) 및 정부기능을 수행하는 각종 기관의 통합과 협력체계구축 등의 문제를 시행규칙에 체계적인 매뉴얼로 보완하여 실행 가능하도록 보완해야 하겠다.

넷째, 군의 대테러활동 보장 면에서는 테러사건 발생 시 최초부터 군 전력의 신속한 출동이 가능하도록 ‘테러방지법’의 시행령에 명시할 필요가 있다. 이렇게 보완함으로써 테러리즘 발생 시 대공용의 점을 조기에 판단할 수 있는 합동정보조사팀의 출동을 법적으로 보장받을 수 있다. 그리고 대규모 테러발생시 초기에 대테러특공대의 투입이 제한되거나 경찰력의 한계로 긴급대응이 제한될 경우, 군이 즉각 출동하여 적극적인 대테러작전을 수행함은 물론 조기에 상황을 종료시키거나 사회 안정을 가져올 수 있도록 군의 대테러특수임무부대 및 대화생방테러특수임무부대

를 지역단위로 보강해야 하겠다.

다섯째, 군의 역할은 테러리즘에 대한 무력진압 작전은 물론 그 밖의 테러사건에 대한 저지 활동까지도 수행하도록 보강해야 하며, 대규모 테러리즘으로 인한 대량 피해에 대비한 지역별 피해복구담당 군부대의 출동도 선동원 후 보고할 수 있도록 제도적으로 보완해야 하겠다. 이와 같은 사항은 시기적으로 적시에 지자체와의 협조가 원활하게 보장되도록 시행규칙을 추가로 보완해야 하며, 국가중요시설, 국가기반시설, 국가보안시설 등에 대한 군의 대테러업무의 책임구분과 중복성 등도 검토하여 책임 한계를 명확하게 규정해야 할 필요가 있다.

여섯째, 대테러관련 군 전문인력을 해당 기관에 적절하게 편성하여 전문성·특수성을 적극 활용할 수 있는 여건보장이 필요하다. 즉 국방부·합동참모부의 대테러 대응부서에 전문인력을 보강하고 전담과를 신규 편성하는 방안도 검토해 군의 대응 및 역할이 실질적으로 가능하도록 보강해야 하겠다. 또한 군과 경찰이 연계된 대테러특공대들의 조직적인 합동대테러훈련과 특수 무기 및 장비보강을 통해 지속적으로 대비태세를 강화해야 한다.

일곱째, 국외지역에서의 대테러작전 수행을 위한 근거도 구체적으로 마련할 필요가 있다. 예를 들면 국외테러발생 시 국회 동의 이후 최단시간 내 출동이 가능하도록 평시에 관련 부대들을 편성·편조하여 주기적인 훈련을 실시함으로써 항시 능력을 구비할 수 있도록 해야 하겠다.

여덟째, 국제테러리즘 수단의 과학화 현상에 대응할 수 있도록 첨단화된 대테러 작전용 특수무기와 장비 획득·개발과 대테러작전 능력을 갖춘 전문 인력자원 확충과 훈련을 위한 예산을 반영할 수 있는 중·장기기획서 등의 법적 근거 마련을 위해 노력해야 하겠다.

아홉째, ‘국가테러대책위원회’는 평시에 각 기관의 대테러활동에 관한 실태를 감독하도록 하면서 대테러대책의 중요사항을 국무총리 중심으로 심의·의결한다면 유사시 군의 대테러대응 및 역할이 지금보다 효율적이고 일사분란하게 조치될 수 있을 것이다. 이와 같은 군의 대테러 대응방안들은 국방부나 합동참모부에서 주도하면서 정부 유관기관과의 긴밀한 협조를 통하여 조기에 보강해야 대테러작전간 바람직한 군의 역할을 체계적으로 정립할 수 있을 것이다.

결과적으로 테러방지법과 시행령·시행규칙은 재검토되고 보완되어야 할 것이며, 정부는 테러리즘 등의 포괄적 안보영역에 군이 지금보다 적극적으로 초기부터 가담할 수 있도록 법적으로 보강해야 하겠다. 이렇게 함으로써 군은 대테러작전간 국민의 피해를 최소화하기 위한 조기 진압작전 등을 능동적으로 시행할 수 있을 것이며, 나아가서는 테러리즘 집단의 활동을 제한하는 한편 효과도 축소시키는 노력

을 통해 테러리즘을 예방·억제할 수 있을 것이다.

끝으로 본 연구를 진행하면서 군의 역할을 강화하기 위한 조치사항으로서 테러리즘 발생 시 최초부터 군 전력의 신속한 출동이 가능하고, 테러리즘 진압작전은 물론 군 전담조직의 효율적인 편성·운용을 통하여 테러리즘 확산·저지 활동까지도 수행 가능하도록 보장할 수 있는 ‘테러방지법’ 본문의 조항별 구체적인 시행에 관련된 시행령과 시행규칙을 세부적으로 제시하지 못한 점은 아쉬움으로 남으며, 이 연구를 초석으로 하여 심도 있는 연구가 지속되고 신뢰할 수 있는 군의 대테러 체제가 조속히 구축되었으면 한다.

## 참 고 문 헌

### 1. 국내문헌

#### 가. 단행본

- 고용복·유근문, 『화생방전의 오늘과 내일』, 서울: 한국군사-사회연구소, 1995.
- 공진성, 『테러』, 서울: 책세상, 2010.
- 구광모, 『대테러리즘 연구』, 서울: 치안본부, 1984.
- 구용희, 『세계의 분쟁동향』, 대전: 육군군사연구소, 2012.
- 구상희, 『테러학 개론』, 서울: 도시출판 동문, 1999.
- 권정훈, 『테러리즘과 테러대응시스템의 재조명』, 파주: 한국학술정보, 2012.
- 김두현, 『현대테러리즘론』, 서울: 백산출판사, 2004.
- 김두현·김정현, 『현대테러리즘의 이해』, 서울: 두남출판, 2009.
- 김응수, 『글로벌 테러리즘』, 서울: 한울아카데미, 2012.
- 김효진, 『세계테러와 조직범죄』, 서울: 일송미디어, 1999.
- 문광건·김환청·엄태암·고필훈, 『뉴테러리즘의 오늘과 내일』, 서울: 한국국방연구원, 2003.
- 문정인 편, 『국가정보론』, 서울: 박영사, 2002.
- 황의방·황영탁 역, 『새로운 전쟁/사이먼 리브』, 서울: 중심, 2001.
- 윤태영, 『테러리즘과 대테러리즘』 창원: 경남대학교출판부, 2014.
- 이윤규, 『첨단 IT기술을 활용한 대테러작전 발전방안』, 서울: 육군지상군연구소, 2009.
- 이헌경, 『미국의 대·반테러 세계전략과 대북전략』, 서울: 통일연구원, 2002.
- 이만중, 『테러리즘과 국가안보』, 서울: 진영사, 2014.
- 이태윤, 『21세기 국제 테러리즘』, 서울: 모시는 사람들, 2004.
- 조성권, 『국제질서의 패러독스』 고양: 인간사랑, 2005.
- 조순구, 『국제문제의 이해; 지구촌의 쟁점들』 서울: 법문사, 2007.
- 조용관·유지웅 譯, 『북한과 테러리즘/josephs. S. Bermudez』, 서울: 고려원, 1991.
- 정형권, 『국제 테러의 법적 규제에 관한 연구』, 서울: 고려원, 1992.
- 최진태(a), 『테러, 테러리스트 & 테러리즘』, 서울: 대영문화사, 1997.
- \_\_\_\_\_(b), 『테러리즘의 이론과 실제』, 서울: 대영사, 2006.
- \_\_\_\_\_(c), 『테러시대의 안전 및 생존전략』, 서울: 글마당, 2009.

- \_\_\_\_\_(d), 『대테러학원론』, 서울 : 대영문화사, 2011.
- 국가안전기획부, 『국제테러정세』, 서울: 국가안전기획부, 1996.
- 국방부(a), 『2010 국방백서』, 서울: 국방부, 2010.
- \_\_\_\_\_(b), 『국제테러리즘: 21세기의 새로운 전쟁』, 서울: 국방부, 2001.
- 경찰청(a), 『경찰백서』, 서울: 경찰청, 1998.
- \_\_\_\_\_(b), 『경찰백서』, 서울: 경찰청, 2015.
- 육군교육사령부, 『정훈교육교재』, 대전: 국군인쇄창, 2011.
- 육군사관학교, 『북한학』, 2차 개정판, 서울: 황금알, 2010.
- 통일교육원, 『통일문제의 이해』, 서울: 통일교육원 교육과, 2016.
- 통일부, 『북한이탈주민 입국현황』, 서울: 통일부, 2015.
- 통일연구원, 『2009 북한개요』, 서울: 통일교육원, 2009.
- 한국국방연구원, 『국방정보화의 나아갈 길』, 서울: 한국국방연구원, 2004.
- 한국공항주식회사, 『보안교육』, 서울: 한국공항주식회사, 2002.
- 합동참모본부, 『합동·연합작전 군사용어사전』, 서울: 합동참모본부, 2010.
- 행정안전부, 『국가안보/공직자의 자세』, 서울: 군사문제연구원, 2012.6.

## 나. 학위논문

- 권정훈, “한국의 테러대응체제에 관한 연구,” 용인대학교 박사학위논문, 2009.
- 김선홍, “한국의 군사위기관리체제 연구: 통합방위체제를 중심으로,” 용인대학교 박사학위 논문, 2008.
- 김익균, “한국의 대테러리즘 정책의 제도적 개선방안에 관한 연구,” 상지대학교 대학원 박사학위 논문, 2016.
- 김응수, “테러리즘의 초국가성 확산과 대응전략에 관한 연구,” 경남대학교 박사학위논문, 2008.
- 김성순, “항공기 범죄의 방지에 관한 국제법상 규제,” 전남대학교 박사학위논문, 1988.
- 김종열, “테러리즘 발생위험과 대응체계에 관한 한국 경찰관의 인식 및 합의,” 경기대학교 일 반대학원 박사학위 논문, 2013.
- 김희정, “테러방지 입법의 합헌적 기준: 자유와 안전의 조화,” 고려대학교 박사학위논문, 2015.
- 류원호, “테러리즘에 대한 입법적 대응에 관한 연구,” 국민대학교 박사학위논문, 2010.
- 신제철, “한국의 대테러 관련 입법정책에 관한 연구,” 동국대학교 박사학위논문, 2009.
- 이대성, “한국 테러에 대한 인식과 대응방안에 관한 연구,” 동국대학교 박사학위논문, 2005.

- 이봉균, “한국 대테러정책의 문제점과 개선방안에 관한 연구,” 동아대학교 박사학위논문, 2012.
- 이삼기, “포괄적 안보시대의 뉴테러리즘에 대비한 한국의 대응전략,” 용인대학교 박사학위논문, 2013.
- 이창용, “한국의 위기관리시스템 구축방안: 테러리즘 방지를 중심으로,” 영남대학교 박사학위논문, 2004.
- 이호수, “테러리즘 대응법제에 관한 연구,” 배재대학교 박사학위논문, 2012.
- 정형근, “국제테러의 법적규제에 관한 연구,” 서울대학교 박사학위논문, 1991.
- 장희동, “한국 대테러정책의 제도적 발전방안 연구,” 가천대학교 박사학위 논문, 2013.

## 다. 학술논문

- 구광모, “북한의 테러전략,” 『국제정치논집』 제24집 2호, 한국국제정치학회, 1984.
- 길병욱, “국제테러조직과 동향,” 『안보세미나 논문집』, 국가정보원, 2004. 9.
- 김상겸·이대성, “북한의 뉴테러리즘과 대응책,” 『통일정책연구』, 제18권 2호, 통일연구원, 2009.
- 김순석·신제철, “현행 국가대테러활동지침의 문제점과 입법적 개선방안에 관한 연구,” 『한국경호경비학회』 제1권 20호, 2009.
- 김태성·김재철, “테러리즘 확산에 따른 한국의 대비방향: 군의 역할 강화방안을 중심으로,” 『한국동북아논총』 제21집 제4호, 한국동북아학회, 2016.
- 김태준, “북한테러와 테러리즘,” 『국방연구』, 제451호, 2002.
- 김재철, “김정은 정권의 도발요인 분석과 재도발 억제전략: 핵·미사일 도발과 국지 무력도발을 중심으로,” 『한국동북아논총』 제21집 제2호, 한국동북아학회, 2016.
- 김윤배, “화생방 테러, 월드컵을 노린다,” 『국방저널』 2002년 5월호 기고문, 2002.
- 노호래·김창윤, “뉴테러리즘의 특징과 예방대책에 관한 연구,” 한국민간경비학회, 2002.
- 부형욱·이현지·설인호, “한국사회에서 발생 가능한 테러시나리오와 군의 대테러 능력발전 방향,” 『국방연구』 제59권 제4호, 한국국방연구원, 2016.
- 부형욱, “국가중요시설 보호: 문제점과 개선방향,” 『국가보안연구』, 제1권, 2016.
- 백영철(a), “동구권의 민족분쟁으로 인한 테러가능성,” 『대테러연구』, 제15집, 1992.
- \_\_\_\_\_(b), “국제 테러리즘에 대처하는 선진 각국의 정책방향,” 『대테러연구』, 제12집, 서울치안본부, 1986.
- 서원석, “테러리즘과 북한의 테러전력,” 『국방저널』, 제336호, 2001.
- 오재곤, “뉴테러리즘 시대 북한테러리즘에 관한 공법적 검토,” 『법학연구』, 제21집, 2006.

유인일, “뉴테러리즘 대응관리체계 개선방안에 관한 연구,” 『합동군사연구』, 23호, 2013.  
 유형창, “국제화에 따른 한국 내 자생테러 발생 가능성과 대응전략,” 『한국경호경비학회』, 2012.  
 이동희, “일본 주요 테러사건과 대테러정책,” 『대테러연구』, 2010.  
 이만중·김강녕, “북한의 테러 가능성과 대비전략,” 『한국테러학회보』, 제3권 제1호, 한국테러학회, 2010.  
 이성수, “정치·종교적 관점에서 본 아랍(중동)권의 한국인 테러 행태분석 : 9. 11 테러 이후를 중심으로,” 한국이슬람학회 추계학술대회 논문집, 2009.  
 이종택, “이슬람과 국가와 정치,” 『한국교수불자학회지』, 제15권 제2호, 한국교수불자학회, 2009.  
 이황우, “국내에서 발생 가능한 테러유형과 대응책,” 한나라당 정책위원회, 2001.  
 윤우주, “한국의 대테러 대비태세와 발전방향,” 『테러리즘과 문명공존』, 한국국방연구원 테러관련 학술회의 보고서, 2002.03.  
 전재성, “외국의 테러경보발령 시스템 실태와 현황,” 『테러와 한국의 국가안보』, 세종연구소, 2004.  
 전창영, “사이버테러의 발생양상과 대응방안,” 『연구보고서』, 국방대학교, 2009.  
 정육상, “북한의 대남테러 가능성과 경찰의 대응역량 강화방안,” 『한국치안행정논집』 제11권 제4호, 한국치안행정학회, 2015.  
 정현홍, “국제 테러의 양상과 한국의 대응방안,” 『연구보고서』, 국방대학교, 2006.  
 최진태, “한국의 테러환경 변화분석과 대응방향,” 『한국위기관리논집』, 제6권 제1호, 2010. 3.  
 합동참모본부, “21세기 새로운 위협 테러와 우리 군의 역할,” 『합참』, 제67호(봄), 2016. 4.  
 홍성표, “북한의 군사과학,” 『군사논단』, 제41호 봄, 한국군사학회, 2005.

## 라. 기타 자료

경찰청, 『경찰백서』, 2015.  
 국가법령정보센터, “국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법,” 서울: 법제처, 2016.03.03.  
<http://www.law.go.kr/lsBdyPrint.do>(검색일: 2016.07.07.).  
 신의기, “각국의 테러리즘대응책과 우리나라의 테러리즘방지법,” 『대테러리즘 학술세미나』, 2006.  
 이찬욱, “대테러 양상의 후방지역 작전,” 『합동교육 교리세미나』, 서울: 합동참모본부, 2008.07.  
 경향신문, “테러방지법 만든 국가들,” <http://www.khan.co.kr/> (검색일: 2016.02.23.)  
 국제신문, “프랑스 파리 테러때 IS 진압 특수부대는... 지센느, 레드 등 활약,” (검색: 2015.11.16).  
 뉴스1, “佛 테러범 검거작전. 경찰특공대 레드(RAID) 주도,” <http://news1.kr/articles/1908050> (검색일: 2016.11.19.).

미디어 오늘, “계엄도 아닌데 국방부 주도 대테러 작전? 위헌 가능성,”

<http://www.mediatoday.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=130524>, (검색: 2016.08.25).

조선일보(a), “30년된 ‘구식 소총’ 그대로 쓰라는 특전사” <http://www.chosun.com/> (검색일: 2016.08.25).

\_\_\_\_\_ (b), “김정은, 대남사이버테러 준비 지시” <http://www.chosun.com/> (검색일: 2016.10.10).

한국일보, “국가 재난안전 통신망, 결국 LTE 방식으로,” <http://www.hankookilbo.com> (검색: 2016.11.25).

NEWSN, “조직화된 테러조직 IS,” <http://mmnewsn/220142549587> (검색일: 2016.10.06).

네이트뉴스, “테러방지법 쟁점은 감청 권한 확대...사찰·감시 우려는 여전,” (검색일: 2016.10.08.) <http://news.nate.com/view/20160301n01809>

위키백과, <https://ko.wikipedia.org/wiki/> (검색일: 2016.11.14).

네이버 국어사전, <http://www.naver.com/> (검색일: 2016.11.17).

## 2. 국외문헌

### 가. 단행본

Choi, Jin Tai, *Aviation Terrorism*, London : Macmillan, 1994.

Dobson, Christopher and Payne, Ronald, *The Terrorist*, Facts on File. Inc, 1986.

Fanon, Frantz, *The Wretched of the Earth: Handbook for the Black Revolution That is Changing the Shape of the Earth*, New York : Grove Press, 1965.

Jenkins. B.M, *The New Age of Terrorism*, RAND Corporation Reprint Series, 2006.

Laqueur, Walter, *The New Terrorism : Fanaticism and Arms of Mass Destruction*, New York : Oxford University Press, 1999.

Kegley, Jr. Charles, *An Introduction in International Terrorism : Characteristics, Causes, and Controls* New York : St. Martin's, 1965.

Laqueur, Walter, *The Age of Terrorism*. Boston, Toronto : Little Brawn, 1987.

Livingstone, Neil C, *The War against Terrorism*. Toronto: Lexington Books, 1982.

Laqueur, Walter, *No End to War*, New York : Continuum, 2003.

- Martin, Gus, *Essentials of Terrorism : Concepts and Controversies*, Sage Duplications, 2008.
- Motley, James Berry, *International Terrorism : New Mode of Warfare*, International Security Review, No19, 1987.
- Nacos, Brigitte L, *Terrorism and Counterterrorism : Understanding Threats and Responses in the Post-9·11 World*, New York : Pearson Longman, 2006.
- Sargent, Layman Tower, *Contemporary Political Ideologies*, Homeland : Illinois Dorsey Press, 1972.
- Schmid, A. P. & Jongman, A. J, *Political Terrorism : A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Base, Theories and Literature*, Amsterdam : Swidoc, 1988.
- Schoch, Bruno, *Warum der politische Islam erfolgreich ist*, Frankfurter Rundschau. Dokumentation. 2003.
- Steinbach, Udo, *Islam, Menschenrechte und Gewalt*, Dieter S. Lutz U. A. *Zukunftdes Terrorismus und des Friedens*, Hamburg : VSA. 2002.
- Russell D. Howard and James J. F. Forest(ed.), *Weapons of Mass Destruction and Terrorism*, New York : Magraw-Hill, 2008.
- Wilkinson, P, *Implications of 9/11. for the Future of Terrorism Global Responses to Terrorism*, London: Routledge, 2003.
- Wilkinson, Paul, *Terrorism and Liberal State, 2 second*, London : Macmillan Co, 1987.

## 나. 논문

- Chris Ryan, "Tourism, Terrorism and Violence", *Conflict Studies, Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism*, 1991.
- Hoffman, B, *Rethinking Terrorism and Counterterrorism Since 9/11*, Studies in Conflict & Terrorism. vol.25, 2002.
- Joseph Kirschke. "Before September 11th: Air France Flight 8969," *Worldpress.org*, 2011, 09.11.
- Monten, Jonathan, "The Roots of the Bush Doctrine : Power, Nationalism, and Democracy Promotion in U.S. Strategy". *International Security*, 2005.
- Navias, S. Martin. "Finance Warfare as a Response to International Terrorism". in Lawrence Freedman, ed. *Super terrorism: Policy Responses*. Malden MA:

*Blackwell Publishing.* 2002.

Newman, R. Graeme, Nis, *Outsmarting the terrorist Understanding and Countering Terrorism*, 2007. *Foreign Affairs*. July-August 2003.

Rapport, C. David 2001. "The Fourth Wave: September 11 in the History of Terrorism". *Current History*. 100, No. 650.

## 다. 기 타

Center for Defense Information. Report of the Task Force for a Unified Security Budget for the United States, 2007.

Colmes, Alan. Former U. N. Ambassador John bolton on Obama and the Politics of 'Appeasement.' Fox News, 20 May. 2008.

Edward F. Michaels, An Events Data Base for Analysis of Transnational Terrorism. The White House, Executive order 13228 of October 8, 2016.

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

U. S. Department of State. "Country Reports on Terrorism 2011," July 2012.