

## 현행 대(對)테러시스템의 개선을 위한 상대적 중요도 분석

이 대 성\*

### 요 약

2016년 3월 대한민국 국회에서 대(對)테러법인 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」이 통과되었고, 이에 근거하여 대테러관련기관의 기능과 역할도 부여되었다. 그러나 대테러관련기관이 그 임무를 수행하는 과정에서 다수의 문제점이 제기되었으며, 이에 관한 다양한 논의가 진행 중이다. 이 연구는 대테러시스템과 관련한 쟁점에 대하여 전문가들에게 ‘상대적 중요도 분석(AHP)’을 실시하였다. 현행 대테러시스템 개선을 위한 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 측정영역의 우선순위는 법제도, 협력, 운영 측면으로 밝혀졌다. 다음으로, 측정요소의 우선순위는 대테러전담기구의 정비, 대테러관련부서의 유기적 공조, 대테러업무의 전문인력양성으로 도출되었다. 이를 통하여 대테러시스템 개선을 위한 정책적 고려사항으로 대테러전담기구의 정비 등에 관한 논의가 필요하다.

## Analytic Hierarchy Process(AHP) to Improve the Current Counter-Terrorism System

Dae Sung Lee\*

### ABSTRACT

In March 2016, the Korean National Assembly passed the Counterterrorism Act called as “Counterterrorism Law for the Protection of the People and Public Safety”, and relevant functions and roles of the counterterrorism institution were granted based on the law. However, a number of problems have been raised in the course of the job performance of the counterterrorism related institution, and various improvements have been discussed. This study conducted ‘Analytic Hierarchy Process(AHP)’ on the experts to identify the issues related to the improvement possibilities of the counterterrorism system that had been discussed previously. The results of the analysis to improve the current counterterrorism system are as follows. First, the priorities of the top factors were identified as in the order of legal institutions, cooperation, and operational aspect. Next, the priorities of the individual sub-factors were identified as the reorganization of the counterterrorism task force, the organic cooperation of domestic counterterrorism institution, and the cultivation of specialized human resources for anti- terrorism work. It was found that we should discuss the reorganization of counterterrorism institution as a policy consideration to improve the counterterrorism system.

**Keywords :** Counterterrorism System, Counterterrorism System related Laws, Counterterrorism Manual, Counterterrorism Institution, International Cooperation

## 1. 문제의 제기

2001년 9월 미국에서 발생한 ‘9.11테러리즘’은 한국에서 가칭 ‘테러방지법’ 제정의 필요성이 대두되는 계기가 되었다. 2001년 11월 한국의 국가정보기관과 2003년 8월 여당은 테러방지법(안)을 국회에 제출하였고, 2004년 5월 제16대 국회 임기만으로 자동 폐기되었다. 이를 기점으로 의원입법의 형식으로 다수의 발의가 있었으나, 제17대·18대 국회에서도 제16대 국회와 같은 결과가 초래되었다. 그러나 2016년 2월 여당에서 발의한 ‘국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법(안)’은 동년 3월 수정(안)이 국회 본회의에 직권 상정되면서 통과되었다. 그러나 「국민보호와 공공 안전을 위한 테러방지법」이 통과되는 과정에서 야당의원 38명은 ‘의사진행방해 발언(filibuster)’을 하며 동법의 문제점을 지적하였고, 시민단체도 동법의 인권 침해 여지에 대한 견해를 밝혔다[1].

현행 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」은 국가정보기관의 권한 확대와 인권침해 우려에도 불구하고, 예방적 대(對)테러활동과 통합적 대테러시스템 구축을 통한 컨트롤 타워(control tower) 필요성 등에 의해 제정되었다. 그렇다면, 2016년 3월 3일 동법(법률 제14071호)이 제정·시행되고 있는 측면을 고려한다면, 현시점의 대테러시스템이 체계적이고 효과적인지에 관한 종합적인 점검이 필요하다. 이에 이 연구는 현행 대테러시스템의 실질적이고 객관적인 평가를 위하여 테러리즘과 재난관리<sup>1)</sup>의 선행연구를 검토한 후, 대테러시스템과 관련한 측정요인을 ‘델파이기법(Delphi Method)<sup>2)</sup>’으로 도출하고자 한다. 도출한 대테

러시스템의 측정요인에 관한 ‘상대적 중요도 분석(AHP)’을 통하여 대테러시스템의 개선을 위한 방향성과 정책적 제언을 하고자 한다.

## 2. 선행연구의 검토

현재까지 논의된 테러리즘과 재난관리에 관한 선행 연구는 다음과 같다. 우선, 테러리즘 연구는 테러방지법의 제정, 국가기관의 역할, 인권침해, 대테러정책 등이 있다[6][7][8][9][10].

<표 1> 테러방지법과 관련한 선행연구

구 분	내 용
이계수 (2002)	정보기관에 의한 ‘테러방지법(안)’과 대테러활동의 위험성 등
이대성 (2009)	국회에 제출한 테러방지법(안)의 입법연혁과 쟁점 등
유종락 (2011)	수사기관에 의한 개인의 사생활 침해와 개인정보보호 등
오태곤 (2013)	해상테러리즘 대응체계에 관한 계층적 의사결정기법을 통한 분석
김민정 외 (2016)	테러방지법 제정과정의 정책변동을 다각적 측면에서 고찰

첫째, 국회가 아닌 국가정보기관이 직접 제안한 테러방지법(안)의 위험성을 제기함과 동시에 국가정보기관의 권력집중 및 권한남용 등도 우려하였다. 둘째, 국회에 제출된 테러방지법(안)의 입법연혁과 쟁점 등에 대한 다양한 논의를 통해서 가칭 ‘테러방지법’ 제정의 필요성을 강조하였다. 셋째, 정보화시대 진입으

1) 우선, 학계에서 재난유형에 ‘테러리즘’을 포함하는가에 관한 논란은 있지만, 이재은 외(2006), 정병도(2015) 등은 테러리즘을 ‘인위재난과 사회재난에 포함하고 있다. 다음으로, 「재난및안전관리기본법」 제3조 1에서 재난이란 “국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로 자연재난과 사회재난”을 포함하고 있다. 그리고 동법 제3조 3에 재난관리란 “재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위한 모든 활동”이라고 정의하고 있다[2][3][4].

2) 델파이기법은 통제된 피드백(feedback)이 제공된 수차례의 설문조사를 통하여 특정분야 전문가들의 합의를 이루는데, 유용한 의사결정의 수단이 되는 방법

를 의미한다. 이는 집단적 의사소통 과정을 체계화하는 방법으로써 집단으로 하여금 개별적 차원이 아닌 전체적 차원에서 복잡한 문제에 효율적으로 대응하도록 하는 것을 말한다. 미지의 값을 예측하는 델파이기법은 전통적으로 사용된 것으로 개념상 수량적 ‘Delphi’와 가깝다고 할 수 있는데, 이의 목적은 어떤 사업에 대해 수량적 예측을 최대한 구체화하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 델파이기법은 기본적으로 익명성과 환류과정 등을 통한 견해 수정의 기회를 제공하며, 반복된 설문을 통하여 초기에 발생할 수 있는 여론의 분산 폭을 줄이고, 중간치가 높아지는 결과를 얻어 미래 예측과 대안적 정책수립에 관한 합의를 도출할 수 있다[5].

로 인해 발생할 수 있는 개인정보수집, 유출, 오남용 등으로부터 사생활이 보호받기 위해서는 「개인정보보호법」이 강화되어야 한다고 주장하였다. 넷째, 국제해상테러리즘 대처와 관련한 우선순위 분석을 위하여 1단계 2요소, 2단계 4요소, 3단계 각각의 구성요소로 분류기준을 제시하였다. 다섯째, ‘다중흐름모형’과 ‘정책융호연합모형’의 장점을 접목시켜 상호간에 적대화가 나타난 한국 테러방지법(안)의 정책변동과정을 적실성 있게 분석할 수 있는 모형을 도출하였다.

다음으로, 재난관리 연구는 정책의 갈등관리, 국가기관의 협력체계 구축, 소방정책의 변동요인, 정책의 영역별 중요도 등이 있다[11][12][13][14].

<표 2> 재난관리에 관한 선행연구

구분	내용
변성수 (2010)	재난관리정책의 집행과정에서 발생하는 갈등관리 영향요인 우선순위
이재은 외 (2011)	재난관리 참여기관들이 협력체계를 구축할 경우의 영역별 우선순위
최용길 외 (2013)	소방정책 변동요인 평가요소 간의 상대적 중요도 분석
양기근 (2013)	재난관리 정책의 영역별 상대적 중요도 분석

첫째, 정책집행과정에서 발생하는 조직간 갈등관리요인의 상대적 중요성 측정을 위하여 4개의 측정영역, 12개의 측정요소를 구성하였다. 둘째, 재난관리기관 협력체계구축의 상대적 중요성 분석을 위하여 5개의 측정영역, 15개의 측정요소를 제시하였다. 셋째, 소방정책 변동요인의 상대적 중요성을 도출하기 위하여 4개의 평가영역, 15개의 평가요소로 분류하였다. 넷째, 구제역 재난관리정책의 영역별 상대적 중요성을 평가하기 위하여 4개의 측정영역, 12개의 측정요소, 36개의 측정항목으로 구분하였다.

### 3. 연구의 방법

위의 선행연구에 언급되었던 대테러시스템과 관련한 측정요인들을 델파이기법을 통하여 도출하였다. 이에 근거한 연구의 설계는 다음과 같다.

<표 3> 상대적 중요도 분석을 위한 측정영역과 측정요소

측정영역	측정요소
법제도 측면	대(對)테러관련법의 정비
	대테러전담기구의 정비
	대테러매뉴얼의 정비
운영 측면	대(對)테러시스템의 기능적 통합
	대테러업무의 전문인력양성
	대테러관련예산의 확충
협력 측면	대(對)테러관련기관의 상호신뢰성 확보
	대테러관련부서의 유기적 공조체제 구축
	국제공조협력체제의 강화

우선, 대테러시스템 개선을 위한 측정영역과 측정요소 사이의 상대적 중요성을 측정하기 위하여 3개의 측정영역과 9개의 측정요소를 설정하였고, 상대적 중요도와 우선순위분석은 <표 3>에서 제시한 요인별 상대적 중요도 측정영역과 측정요소 간에 각각 두 개씩 상호·비교하는 이원비교(pairwise comparison)법을 활용한 상대적 중요도 분석(Analytic Hierarchy Process: AHP)을 실시하였다[15][16].

다음으로, 연구표본은 2018년 11월2일부터 11월24일까지 대테러관련분야 국가기관의 실무자, 대학교수 등 20명에게 직접대면조사 방식으로 실시하였고, 전체 20부중에서 15부(회수율 75%)를 회수하였다.

마지막으로, 설문내용은 제2계층 요인측정모형에 기초한 3개와 제3계층 9개로 각각 제시하였고, 이들 설문내용의 구성은 각 문항별로 한번에 2개 요소를 상호 비교하였으며, 이원비교에 사용되는 척도의 범위는 1에서 9까지의 수와 이의 역수들로써 각 문항별로 평가요소 간에 상대적 중요성 측정이 이루어졌다.

이처럼 AHP설문조사의 응답자가 다수인 경우는 각 문항별로 전체 사례 N개의 기하평균값을 구해서 상대적 중요도를 측정된 후에 우선순위를 제시하였고,

분석의 신뢰성은 전문가 개개인의 판단오차 정도를 측정하는 방법인 일관성비율(Consistency Ratio: CR)을 이용하였다. 일반적으로 CR은 그 값이 작을수록 판단의 일관성이 크다고 볼 수 있고, 사회과학연구에서는 CR이 20%(0.2)보다 작을 경우 응답자가 상당히 일관성 있게 이원비교를 수행한 것으로 본다[17][18].

이 연구에서도 각 계층별 가중치의 CR은 20%(0.2) 미만에 대해서만 상대적 중요도 분석을 실시하였는데, 회수된 설문지 총15부 중에 CR값이 20%(0.2) 이상인 5부를 제외하였고, CR값이 20%(0.2) 미만인 10부에 대해서만 분석하였다.

## 4. 분석에 관한 결과

### 3.1 상위요인의 상대적 중요도 분석결과

대테러시스템 개선을 위하여 전문가들에게 측정영역의 상대적 중요도 분석을 한 결과는 <표 4>와 같다. 전문가들은 대테러시스템이 개선되기 위해서는 1순위 법제도, 2순위 협력, 3순위 운영 측면이 중요하다는 인식을 하고 있었다.

<표 4> 측정영역의 상대적 중요도 분석결과

측정영역	법제도 측면	운영 측면	협력 측면
결과값 (상대적 중요도 %)	0.484	0.211	0.304
중요도 우선순위	1순위	3순위	2순위

※ CI < 0.2

이를 통하여 대테러시스템을 개선을 위해 대테러관련법의 정비, 대테러전담기구의 정비, 대테러매뉴얼의 정비 등과 같은 법제도 측면이 가장 우선적으로 고려되어야 함을 확인하였다.

### 3.2 측정요소의 상대적 중요도 분석결과

대테러시스템 개선을 위하여 전문가들을 대상으로 측정요소의 상대적 중요도 분석을 한 결과는 <표 5>과 같다. 우선, 전문가들의 법제도 측면의 1순위는 대

테러전담기구의 정비, 2순위는 대테러관련법의 정비, 3순위는 대테러매뉴얼의 정비로 나타났다.

<표 5> 측정요소의 상대적 중요도 분석결과

측정영역	측정요소	결과 값	우선 순위
법제도 측면	대테러관련법의 정비	0.322	2순위
	대테러전담기구의 정비	0.451	1순위
	대테러매뉴얼의 정비	0.270	3순위
운영 측면	대테러시스템의 기능적 통합	0.223	3순위
	대테러업무의 전문인력양성	0.500	1순위
	대테러관련예산의 확충	0.276	2순위
협력 측면	대테러관련기관의 상호신뢰성 확보	0.157	3순위
	대테러관련부서의 유기적 공조체제구축	0.431	1순위
	국제공조협력체제의 강화	0.412	2순위

※ CI < 0.2

다음으로, 협력 측면의 1순위는 대테러관련부서의 유기적 공조체제구축, 2순위는 국제공조협력체제의 강화, 3순위는 대테러관련기관의 상호신뢰성 확보로 도출되었다.

마지막으로, 운영 측면의 1순위는 대테러업무의 전문인력양성, 2순위는 대테러관련예산의 확충, 3순위는 대테러시스템의 기능적 통합으로 밝혀졌다.

이러한 결과를 통해 첫째, 법제도 측면에서 대테러전담기구의 정비 둘째, 협력 측면에서 대테러관련부서의 유기적 공조체제구축 셋째, 운영 측면에서 대테러전담업무의 전문인력양성이 가장 우선적으로 개선되어야 한다는 사실을 확인하였다.

### 3.3 복잡가중치를 고려한 측정요소의 상대적 중요도 분석결과

대테러시스템 개선을 위하여 전문가들을 대상으로 복잡가중치를 고려한 하위요인의 상대적 중요도 분석을 한 결과는 <표 6>와 같다.

<표 6> 복잡가중치를 고려한 측정요소의 상대적 중요도 분석결과

측정영역	측정요소	결과 값	우선 순위
법제도 측면	대테러관련법의 정비	0.155	2순위
	대테러전담기구의 정비	0.218	1순위
	대테러매뉴얼의 정비	0.130	4순위
운영 측면	대테러시스템의 기능적 통합	0.047	9순위
	대테러업무의 전문인력양성	0.105	6순위
	대테러관련예산의 확충	0.058	7순위
협력 측면	대테러관련기관의 상호신뢰성 확보	0.047	8순위
	대테러관련부서의 유기적 공조체제구축	0.131	3순위
	국제공조협력체제의 강화	0.125	5순위

※ CI < 0.2.

전문가들을 대상으로 복잡가중치를 고려한 측정요소의 1순위는 대테러전담기구의 정비, 2순위는 대테러관련법의 정비, 3순위는 대테러관련부서의 유기적 공조체제구축, 4순위는 대테러매뉴얼의 정비, 5순위는 국제공조협력체제의 강화를 중요시하고 있음을 확인하였다. 이를 통하여, 대테러전담기구와 대테러관련법의 정비가 가장 시급하고 우선적으로 개선되어야 할 정책임을 확인하였다.

## 5. 결론 및 제언

이 연구는 대테러시스템 개선을 위하여 기존에 논의되었던 쟁점들을 대테러전문가들에게 상대적 중요도 분석을 실시하였다. 우선, 대테러시스템 개선을 위한 측정영역, 측정요소, 그리고 복잡가중치를 고려한 측정요소에 관해 전문가들은 공통적으로 대테러전담기구와 대테러관련법의 정비가 가장 시급히 개선되어야 할 정책이라고 보았다.

첫째, 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」은 국가정보기관이 대테러센터, 테러정보통합센터, 지역대테러협의회, 대테러합동조사팀의 편성과 운영을 주도적으로 할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 그러나 테러리즘에 관한 예방, 진압, 수사 등의 실질적인 업무는 경찰청이 담당하고 있다. 둘째, 국제테러리즘이 빈번하게 발생하고 있는 미국, 영국, 프랑스 등의 국가들은 사전예방을 위한 전략적 대테러활동을 위하여 ‘대테러정보’와 ‘대테러수사’를 분리하고 있다. 이러한 측면을 고려한다면, 한국도 ‘대테러정보수집’을 위한 유관기관 통합모형과 ‘대테러수사역량’ 강화를 위한 관련법 재정비에 대한 고민을 해야 한다.

다음으로, 대테러시스템 개선을 위한 측정요소에 관해 전문가들은 협력 측면에서 대테러관련부서의 유기적 공조체제구축, 운영 측면에서 대테러업무의 전문인력양성이 가장 우선적으로 개선되어야 한다고 평가하였다.

첫째, ‘화학·생물무기 및 방사능물질·핵무기(chemical, biological, radiological, nuclear: CBRN)’에 의한 테러리즘에서 화학은 환경부, 생물은 보건복지부, 방사능물질은 원자력위원회가 주무부서이다. 그러므로 각 부서와 담당자들을 대상으로, 각 분야 과학이론과 대테러시스템을 얼마나 이해하고 어느 정도의 전문성을 갖추고 있는가에 대한 객관적인 기준을 제시함과 동시에 평가가 필요하다. 즉, 각 분야 담당자들은 각 분야 과학이론과 대테러시스템 모두에 정통해야 한다. 둘째, 대부분의 각 분야 담당자들은 순환보직이므로, 업무의 전문성과 연속성을 어떻게 함양할 것인가도 고민해야 한다. 이러한 한계를 극복하기 위

해서는 ‘기관중심이 아닌 기능중심의 컨트롤 타워(control tower)’ 구축이 필요하다.

마지막으로, 이 연구가 향후에 ‘대테러시스템 개선을 위한 정책우선순위’를 결정하는데 기초자료로 활용되기를 기대해 본다.

## 참고문헌

- [1] 김형오 · 김민정, “빅데이터시대의 테러방지법과 대중감시”, 사이버커뮤니케이션학보, 제34권 제3호, pp. 41-89, 2017.
- [2] 이재은 외, “재난관리론”, 대영문화사, 2006.
- [3] 정병도, “재난관리론”, 동화기술, 2015.
- [4] <http://www.law.go.kr>: 【시행 2019. 3. 26.】 【법률 제16301호, 2019. 3. 26., 일부개정】
- [5] Strauss, Harlan J. & Zeigler, L. Harmon, “The Delphi Technique and Its Uses in Social Science Research”, Journal of Creative Behavior, Volume 9 Number 5, pp. 253-259, 1975.
- [6] 이재수, “정부의 테러방지법안에 대한 의견서”, 민주법학, 제21권, pp. 377-400, 2002.
- [7] 이대성, “테러방지법안의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 토지공법연구, 제43권, pp.429-450, 2009.
- [8] 유종락, “디지털시대의 개인정보보호: 새로운 개인정보보호호법을 중심으로”, 디지털정책연구, 제9권 제6호, pp. 81-90, 2011.
- [9] 오태근, “국제해상테러 대응체계의 우선순위분석: 계층적 의사결정기법(AHP)을 이용하여”, 국제지역연구, 제17권 제4호, pp. 181-202, 2013.
- [10] 김민정 · 조민효, “테러방지법 정책변동의 다각적 고찰”, 한국행정논집, 제29권 제2호, pp. 381-410, 2017.
- [11] 변성수, “재난관리정책 집행에서의 갈등관리 영향요인 우선순위 연구”, 국가위기관리학회 춘계학술대회 자료집, pp. 31-41, 2010.
- [12] 이재은 · 류상일 · 조종묵, “재난관리기관간 협력체계 구축을 위한 영역별 상대적 중요도 분석: AHP 기법을 이용한 우선순위 측정을 중심으로”, 한국위기관리논집, 제7권 제1호, pp. 107-124, 2011.
- [13] 최웅길 · 이창원, “우리나라 소방정책의 변통요인에 관한 실증적 연구: AHP기법을 이용한 상대적 중요도 평가를 중심으로”, 한국정책과학학회보, 제17권 제2호, pp. 75-101, 2013.
- [14] 양기근, “구제역 재난관리정책의 영역별 상대적 중요도 분석: AHP 기법을 이용한 우선순위 측정을 중심으로”, 한국행정연구, 제22권 제2호, pp. 91-119, 2013.
- [15] 나제민·박영미, “계층적 분석절차와 기획예측”, 한국행정학회보, 제27권 제1호, pp. 155-169, 1993.
- [16] 노화준·노시평·김태일, “정부출현 연구기관 종합평가 모형에 관한 연구: 평가요소의 개발과 가중치 설정”, 한국정책학회보, 제5권 제1호, pp. 30-54, 1996.
- [17] Saaty, Thomas L., Decision Making for Leader: The AHP for Decision in a Complex World, CA: Wadsworth, 1982.
- [18] 이재은, “한국의 재난관리정책 목표체계와 효과성 평가 연구”, 현대사회와행정, 제13권 제1호, pp. 49-72, 2003.

## 【 저 자 소 개 】



이 대 성 (Dae Sung Lee)  
 1997년 동국대학교 법학사  
 2000년 동국대학교 법학석사  
 2004년 동국대학교 형사학박사  
 (現) 동의대학교 국가안전정책대학원 교수  
 email : dorian3145@daum.net