

脫冷戰 이후 테러리즘의 超國家性 확산과 對應戰略

金 應 洙*

1. 서 론
2. 현대 테러리즘의 초국가성 확산 배경
3. 테러리즘의 초국가성 확산 과정
4. 테러리즘의 초국가성 확산 대응전략
5. 결 론

1. 서 론

오늘날 지구상의 모든 국가와 민족들은 생존을 위해 치열한 각축전을 벌이고 있으며 급격한 세계화(globalization)¹⁾의 흐름 속에 새로운 상황과 문

* 육군 대령(정치학 박사)

- 1) '세계화' 또는 '지구화'라는 용어는 'globalization'을 번역한 것으로 이 용어는 한두 문장으로 정의할 수 없는 복잡하고 다차원적인 과정으로 이해할 수 있으며, 1970년대 중반 이후 전 세계적으로 등장한 중요한 정치경제적 변화와 관련이 있다. 두 가지 개념을 굳이 구분한다면 지구화는 보통 사회관계가 지리적 영토라는 준거에서 점차 벗어나 인간이

제의 도전을 받고 있다. 냉전 종식 이후 국가안보의 주안점이 군사적 안보에서 포괄적 안보로 바뀌고 최근 들어 테러리즘이 국제사회의 안정과 평화를 가장 위협하는 요소로 등장하고 있다. 그것은 테러리즘이 국가 안전보장과 일반 대중들의 삶에 심대한 영향을 미칠 뿐만 아니라 국가 통치 질서와 사회 질서 안정에 큰 위협과 혼란을 초래하고 있기 때문이다.

2001년 9월 11일 미국에서 발생한 테러사건과 그로 인한 아프간전·이라크전은 인류 역사에 있어서 커다란 획을 그으면서 국제안보와 전쟁의 패러다임을 새롭게 변화시켰다. 이 사건은 3,225명의 목숨을 앗아갔을 뿐 아니라, 세계무역센터(WTC: World Trade Center) 건물과 펜타곤을 직접 공격한 사상 초유의 충격적인 사건으로 1941년 진주만 공습보다 더 심각한 피해를 낳았다. 그동안 논의 차원에서만 머물러 왔던 초국가적 테러리즘이 현실로 나타난 것이다. 이와 같이 상상을 초월하는 잔혹한 테러리즘이 냉전 종식 이후 지구촌 곳곳에서 인종, 민족, 종교, 국경문제 등 복잡한 국제정치적 중요한 현안으로써 표출되고 있다. 그렇다면 냉전이 종식되었음에도 불구하고 초국가적 테러리즘이 왜 발생하고, 이러한 '위험이 가득한 풍요의 사회'는 언제까지 지속되며 그에 대한 대응방안은 없겠는가? 라는 의구심이 본 연구의 출발점이다.

따라서 본고를 통하여 연구하고자 하는 목적과 증점은 첫째, 현대 테러리즘은 연성 표적(soft target), 즉 불특정 다수를 대상으로 공격하는 초국가성(transnation-ality)을 띠고 있다. 이는 군사적 분쟁이라는 전통적 맥

단일 공간 세계 속에서 활동하게 되는 현상을 뜻하는 것으로 국민국가를 포함해서 국제기구, 다국적 기업, 지방, 비정부기구, 그리고 개별시민의 초국경적 활동을 의미한다. 한 자어인 '세계'가 시간과 공간차원을 동시에 포함하지만 '지구'란 용어는 공간만을 의미한다; 하영선·남궁곤, 『변환의 세계정치』(울유문화사, 2007), p. 102.

한국에서는 지구화와 세계화란 용어를 혼용하여 구별 없이 사용하고 있다. 그리고 김영삼 정부 당시 세계화란 단어는 'Segyewha'로 표기하여 고유명사화한 것으로 globalization과는 거리가 멀다. 따라서 본 연구에서는 '세계화'라는 용어로 사용하겠다; 김응수, 「테러리즘의 초국가성 확산과 대응전략에 관한 연구」, 경남대학교 정치학박사논문, 2008, p. 1.

락과는 구별되는 인류가 경험하지 못한 대규모의 위협으로 새로운 안보구조의 창출을 요구한다. 이와 같이 현대 테러리즘이 주체와 대상 선정, 그 규모나 양상에 있어서 초국가성을 띠게 되는 배경과 원인, 그리고 테러리즘의 초국가성 확산 과정에 대하여 심층 깊게 분석하고자 한다.

다음으로 현대 테러리즘은 발생 양상 자체가 국가 지원 또는 비국가 행위자에 의한 초국가적 분쟁이나 전쟁 차원이므로 이에 대한 대처 방안도 근본적으로 차이가 있다고 하겠다. 따라서 본 연구를 통하여 개별국가의 대테러리즘(counter-terrorism)뿐만 아니라 지구촌 시대에 다각적인 국제공조하에 근원적인 처방을 위해서는 어떻게 할 것인가에 대하여 집중 논의하고자 한다.

2. 현대 테러리즘의 초국가성 확산 배경

(1) 실패국가(failed states)와 초국가적 테러집단의 등장

1989~1990년 동구권 사회주의 국가들의 연속적인 붕괴와 더불어 냉전체제가 종식되었을 때 세계는 폭력적 지배 체제의 종식과 '새로운 시대', 즉 평화적 민주주의의 도래를 전망했다. 그러나 냉전체제의 종식 이후 18년이 지난 지금, 세계화의 과정이 야기하는 사회적 균열과 갈등은 지속적으로 분출되고 있으며 이를 해결할 수 있는 대안이 미미하다는 점은 너무도 아쉬운 현실이다.²⁾

2) 관점에 따라 다소 차이는 있겠으나 유엔과 유럽안보협력기구가 갈등 해결을 위한 제 역할을 하지 못하는 것은 이들이 구속력, 즉 '하드웨어'를 갖추지 못하고 있기 때문이다. 즉 분쟁과 갈등의 예방보다는 사후적 개입의 반복되는 모습을 띠고 있다. 이 두 기구의 무력함은 중추적 역할을 수행해야 할 미국이 이탈하면서 더욱 가속화되었다: Andreas

세계화라는 명분 아래 진행된 지난 수십 년 동안의 다면적·다차원적인 변화와 더불어 오늘날 특정지역의 긴장과 갈등은 더 이상 그 지역만의 문제가 아니라 지구적 차원의 문제라는 사실이 주목할 만하다. 세계 도처에서의 경제적 난민 행렬이 세계화된 사회적 불평등의 한 단면이었다면 9·11 테러참사는 이러한 사회적 불평등에 관하여 상상을 초월하는 방법으로 폭발시킨 역사적 사건이라 하겠다.

폭력관리에 있어서 국가조직이 폭력을 독점하지 못할 경우 정부가 통치능력을 상실하여 국가로서 일체성을 유지하기 힘든 국가, 즉 실패국가(failed states)로 전락하게 된다. 수단, 이라크, 소말리아, 짐바브웨 등 제 2차 세계대전 이후에 독립한 개발도상국가 중의 많은 국가들이 이에 포함되며 북한도 여기에 속한다. 이러한 실패국가의 등장은 국가조직의 통제권에서 벗어나 폭력을 행사하는 조직들이 자생할 수 있는 환경을 제공하게 되었다.

국제 테러리즘의 추세를 살펴보면, 1960년대 이후 PLO 계열 및 중남미 지역을 중심으로 극좌 테러가 주류를 이루었다. 1980년대에는 이념보다는 민족문제와 종교문제로, 1990년대에는 아랍 과격파들이, 그리고 2000년대에는 이슬람 극단주의 세력이 세계 테러를 주도하고 있는 실정이다.³⁾ 이러한 테러 양상의 변화는 테러조직이 특정 지역에서 한정된 활동에서 벗어나 점차 초국가적으로 활동지역을 확장하고 있을 뿐 아니라, 테러조직의 수도 역시 증가하는 경향을 나타내고 있다.⁴⁾

Boeckh, (Hrsg.), *Internationale Beziehungen, Lexikon der Politik*, Bd. 6(München: Beck, 1993), p. 257.

3) 김응수, 「테러리즘의 초국가성 확산과 대응전략에 관한 연구」, 경남대학교 정치학박사논문, 2008, p. 81.

4) 2008년 말 현재 전 세계에는 총 280여 개의 크고 작은 테러조직이 존재하고 있는 것으로 알려지고 있으며, 이들 단체들은 은밀성과 고도의 조직 보안을 유지한 채 세계 도처에서 초국가적 테러 활동을 자행하고 있다.

(2) 폭력방식의 변화

전쟁은 인류가 집단을 형성하고 사회생활을 영위한 이래, 인간의 역사 속에서 문명의 흥망을 주도하였으며 사회 변혁의 동인이 되기도 하였다. 벤 클리벨드(Martin Van Creveld) 교수는 전쟁에 관한 클라우제비츠의 고전적 명제와 전략이 그대로 통용되어서는 안 될 것이라고 하면서 현대 전쟁의 모습에 일대 전환이 야기되었다고 주장하였다.⁵⁾ 이러한 상황은 저강도 분쟁이야말로 미래 전쟁의 기본적 모습이며 그 근거로 오늘날 폭력을 독점해 왔던 국가의 지위가 점차 흔들리고 있다는 사실을 지적하고 있다.⁶⁾ 그것은 재래식 전쟁의 감소와 핵무기 등장, 정보기술(IT)과 무기체계 발달의 결합으로 새로운 형태의 전쟁을 예고하고 있다.

그리고 오늘날 전쟁양상은 테러리즘·저강도 분쟁으로부터 중강도, 핵을 포함한 고강도 전쟁, 전략전에 이르기까지 다양한 전쟁 스펙트럼으로 나타날 수 있다. 따라서 저강도 분쟁에서 고강도 분쟁으로 확대될 개연성을 안고 있으므로 21세기의 안보 위협은 냉전시대와는 달리 전방위적인 차원에서 인식되어야 한다. 그리고 전통적 안보 위협을 분석함에 있어서 가장 중요한 요소는 힘의 투사능력이 거의 실시간으로 이루어 질 수 있다는 점이다. 대부분의 국가들이 비슷한 수준의 군사혁신(RMA: Revolution of Military Affairs) 기술을 도입할 수는 없으나 전반적인 추세는 무기체계의 자동화, 전자전의 확산, 최첨단 센서 등의 다각적인 차원에서 RMA가 진행되고 있다.⁷⁾

현대 국제사회에서의 분쟁 형태는 테러리즘과 저강도 분쟁이 주종을 이루고 있으며 전 세계 국가 중 45개국 이상이 테러리즘의 도전을 받고 있다. 이는 제2차 세계대전 이후 강대국 간의 직접적 대결은 전면 핵전쟁으로 확대 가능성의 위험 부담이 크기 때문에 “낮은 위기 부담으로 높은 이익을 얻는다(low risk, high gain)”는 대안으로써 테러리즘을 택하는 것은 당연한 선택일지도 모른다.

3. 테러리즘의 초국가성 확산 과정

(1) 테러리즘 원인의 초국가성

테러리즘 발생이 개별국가의 범위를 이탈하여 초국가성을 띠는 원인에는 여러 가지가 있겠으나 근본적인 원인은 세계화 과정이 야기한 경제적 불평등과 사회적 균열, 그리고 문화적 획일화에 대하여 어떻게 대응할 것인가에 귀착된다고 보겠다. 이에 가장 흔한 대응방식으로써 종교적 근본주의로의 회귀와 근대화 과정에서 발생한 상대적 상실감에서 오는 반미·반서구주의를 꼽을 수 있으며, 그리고 세계화 과정에서 부의 불평등으로 인한 양극화의 심화현상을 거론할 수 있다.

1) 종교의 세계화: 근본주의의 부활

종교적 근본주의는 개인이 경험하는 엄청난 변화와 불안정에 대하여 종교적 확신과 안정을 제공한다는 점에서 매력적으로 인식되기도 하는데, 그것은 종교적 근본주의가 정신세계뿐만 아니라 추종자 생활의 모든 영역을 종교적 기준에 의해 통제하려 하기 때문이다.⁸⁾ 따라서 종교적 근본주의는 현재의 사회질서 및 규범이 ‘악’에 의해 강제된 것이므로 지킬 이유가 없

5) Martin Van Creveld, *The Transformation of War* (New York: The Free Press, 1991), p. 57.

6) Walter Laqueur, *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction* (New York: Oxford University Press, 1999), p. 26.

7) 정치적 불안정, 사회적 갈등, 경제상황의 악화 등 부정적 요소들이 증폭될 경우 국제테러, 무기·마약 밀수 등의 각종 다국적 안보위협이 증대될 전망이다. 고도의 정보통신기술을 중심으로 한 비대칭적 무기체계의 도입도 국제질서에 적지 않은 영향을 미칠 수 있을 것이다: 김응수, 「테러리즘의 초국가성 확산과 대응전략에 관한 연구」, p. 73.

며 궁극적으로 종교적 구원만을 확신한다는 것이다. 그렇기 때문에 적을 소멸하고 구원을 얻기 위해서는 투쟁에 참여하여야 하고, 이로 인하여 맞는 죽음은 '거룩한 순교'로 이해된다. 따라서 빈 라덴의 '신의 전사'들은 목숨을 초계와 같이 버릴 수 있는 '살아있는 폭탄'이 될 수 있다는 것이다.⁹⁾ 특히, 이슬람 근본주의는 종교의 정치화 현상이 두드러진다.

아랍 지역에서 이슬람 근본주의가 성공한 요인으로는 아랍 지역의 심각한 경제적 문제¹⁰⁾와 더불어 이 지역 정권들의 통치상의 무능, 그리고 낮은 교육 수준 등을 들 수 있다. 그리고 이 지역의 급속한 인구 증가와 이농현상의 동시적 진행은 청년 계층의 실업률 증가와 미래 지향적 삶의 전망을 가질 수 없게 하였다. 이 지역의 도시들이 바로 이슬람 근본주의의 사회적 토양이며, 테러리스트들을 충원해 주는 정치적 공급원이라는 것은 이미 잘 알려진 사실이다.

2) 정체성의 국제적 대립: 반미·반서구주의(anti-Americanism/anti-Westernism)

이슬람 근본주의와 알 카에다의 반미·반서구 테러리즘의 원인에는 두 가지가 있다. 우선, 내재적 원인으로 이슬람의 폐쇄적이며 중세기적 제정일치의 인간성 억압적인 신정체제(神政體制) 지향 때문이다. 이런 목표를 지향하는 것은 서구 자유민주주의와 인권사상에 대한 역사적 반동이자 배척과 다를 바 없다. 그리고 이슬람권 국가들이 표방했던 근대화 전략은 경제적 성공을 가져오지 못했고, 소수 근대화의 수혜자들과 대다수 근대화의

8) Martin E. Marty and R. Scott Appleby, eds., *Fundamentalisms observed* (Chicago: Univ. of Chicago Press, 1991-1995).

9) 구춘권, 『지구화, 현실인가 또 하나의 신화인가』(책세상, 2000), p. 46.

10) 1975년에서 1998년까지 아랍 지역의 실질적인 1인당 국민소득의 증가는 평균 0.5%에 불과한데, 이는 사실상 경제적 정체를 의미하며 개발도상국 중에서도 최하위 그룹에 속하는 지표이다. 그리고 아랍국가군 중에서도 가장 열악한 상황에 처한 나라들은 알제니, 지부티, 이라크, 레바논, 페레스타인 지역, 소말리아, 수단 등 전쟁이나 내전을 치렀거나 진행 중인 나라들이다.

패배자들로 사회가 분열되는 결과를 가져왔다. 따라서 광범위한 빈곤층의 존재, 높은 실업률이 가져오는 절망감은 지켜지지 않은 근대화의 약속에 대한 배반감과 함께 반서구주의, 반민족주의, 그리고 이슬람 근본주의가 확산되는 기반으로써 작용하게 되었다.

다음으로 외부적 원인의 핵심은 제2차 세계대전 이후 팔레스타인 땅에서의 이스라엘 건국과 미국의 편파적인 이스라엘 지지이다. 동서 냉전시기 소련은 미국을 견제하기 위하여 팔레스타인의 이스라엘 말살과 팔레스타인 독립 주장을 지지한 반면 미국은 막대한 재정(최근 매년 평균 50억 달러)과 첨단무기 지원을 통해서 이스라엘의 생존전략을 일방적으로 지지 옹호해 왔다. 그 결과 팔레스타인 국민들은 중동 형제의 나라로 유랑생활을 하고 피난민수용소에서 비참한 생활을 하였다. 이에 오사마 빈 라덴을 포함한 이슬람 국가들은 이러한 비참한 현실의 원인이 오직 이스라엘을 일방적으로 지원한 미국 때문이라고 판단하고 철저히 배척하게 되었다.¹¹⁾

셋째, 1979년에 이란에서 이슬람 혁명이 성공을 거둔 이후 미국은 중동 지역에서 중요한 영향력의 축을 상실하게 되자 이 지역에 미군 주둔을 확대하도록 추진해 왔다. 그러나 미국의 군사력 강화는 걸프지역은 물론 전체 아랍권에서 부정적으로 인식되고 있으며, 강한 사회적 거부에 직면해 있다. 걸프전쟁 이후 알 카에다 등 무력투쟁단체의 국제적 조직망이 강화되면서 이러한 이슬람 급진세력들이 반서구·반미저항운동의 전면에 부상하게 되었다.

그리고 근대화와 민족은 이슬람 근본주의자들에게 당연히 서구적 프로젝트로써 인식되고 있다. 따라서 이들은 하등의 민족적 차이를 인정하지 않는 이슬람 공동체(우마)를 창출하려고 한다. 그리고 이 새로운 세계의 실현 과정에 가장 방해가 되는 것이 서구, 특히 미국이고 이슬람 근본주의에게는 타도해야 할 대상이므로 영구적으로 대립하도록 선동한다.¹²⁾

11) 여영무, 『국제테러리즘 연구』(한국해양전략연구소, 2006), p. 573.

12) Michael Chandler and Tohan Gunaratna, *Countering Terrorism* (London: Reaktion

세계화가 가속화되면서 나타나는 가장 심각한 문제는 무한경쟁체제가 전 지구적으로 구축되고 있다는 점이다. 자유경쟁체제 속에서 경쟁력이 낮은 국가와 기업 및 개인은 경쟁의 낙오자로 전락하고, 자신을 호소할 논리를 찾지 못하고 보호의 대상이 아니라 능력이 없는 자로서 점차 비난의 대상이 되고 있다. 그리고 냉전체제 이후 국제사회에서는 미국이 주도하는 신자유주의 정책이 강화되었다. 걸프전쟁 이후 미국이 사우디아라비아, 쿠웨이트에 미군을 주둔시키게 되자, 근본주의자들뿐만 아니라 세계 무슬림들 사이에 반서구·반미 감정은 극에 달했으며 특히 무슬림형제단이나 자마아티, 이슬라미, 하마스 등 투쟁하는 이슬람 집단들은 국제적 네트워크를 결성하였다. 알 카에다 등 무력투쟁단체의 국제적 조직망이 강화되면서 이러한 이슬람 급진세력들이 반서구·반미 저항운동의 전면에 부상하게 되었다.

가장 위협적이고 반서구주의인 이슬람 근본주의 운동은 단순한 종교적·정치적 저항운동을 넘어서 패권적 서구 문명에 대한 문명사적 도전으로 이해되어야 한다.

3) 지역 간 경제적 불평등의 심화

세계화는 경제적 상호의존의 심화 과정일 뿐만 아니라 동시에 사회적 균열의 확산 과정이기도 하다.¹³⁾ 그리고 세계화는 전 지구적으로 균일하게 관찰되는 과정이라기보다 오히려 지역적으로 편중되어 진행되는 현상으로 나타나고 있으므로 국민 경제의 위계화를 필연적으로 동반할 수밖에 없다. 생산, 무역, 직접 투자 등은 경제적·기술적 능력이 있는 특정 지역이나 국가들에 집중되며, 이 흐름에서 도외시된 국가들의 빈곤은 근대화 노력에도 불구하고 보다 심화되었다.

Books Ltd, 2007), p. 23.

13) 구춘권, 『지구화, 현실인가 또 하나의 신화인가』, p. 43; 브라질 커피 생산 농가의 운명이 커피가격에 대한 국제 금융시장의 투기에 의해 결정되는 사실은 대표적인 세계화의 현실이다.

1970년에서 1990년 사이에 세계 총 생산은 중국의 경제 도약에 힘입어 4조 달러에서 23조 달러로 늘었지만 빈곤층의 수 역시 20% 이상 증가했다. 가장 빈곤한 인류의 5분의 1은 1960년만 하더라도 세계 소득의 4%를 점유했지만, 오늘날 이 비율은 1% 이하로 줄어들었다. 반면 세계 초특급 부자 350여 명의 재산의 합은 인류의 거의 절반에 해당하는 24억 명의 재산을 합친 것과 비슷하며, 가장 잘 사는 3명 재산의 합은 지구상의 최빈국에 사는 6억 명 재산의 합을 능가한다.¹⁴⁾ 이러한 세계적인 부의 불평등은 기아와 질병으로 연결되고, 새로운 소비에 대한 기대와 실제 생활수준의 불일치는 사회적 긴장을 조성하는 중요한 요인으로 작용하고 있다.

(2) 테러리즘 주체 및 대상의 초국가성

1) 테러리즘 주체의 초국가성

현대 테러리즘은 전통적 테러리즘에 비해 훨씬 복잡하고 다양화되고 있는 추세이다. 그리고 테러리스트들은 테러 행위 자체를 정치적·경제적·사회적·종교적 문제 등과 연계시켜 복합적 차원에서 정당화하려는 것이 최근 경향이다.¹⁵⁾ 이러한 테러리즘의 복합화 현상은 두 가지 측면에서 특징을 분석할 수 있다. 우선 먼저 테러 조직의 구조가 변화되었음을 인식할 수 있다. 전통적 테러조직이 사회로부터 일정하게 고립되어 활동하는 단순한 위계적 성격의 조직이었다면, 알 카에다와 같은 최근의 테러조직은 네트워크 구조를 지닌 보다 복합적인 조직 방식을 기반으로 하고 있다. 테러 주체가 여러 국가·지역에 걸쳐 그물망 조직으로 연결된 이념 결사체로서 존재하며, 이들은 인터넷 비밀사이트·전자메일·채팅룸 및 첨단 이동통신

14) Christine Buchholz u. a., *Unsere Welt ist keine Ware* (Köln: Verlag Kiepenheuer & Witsch, 2002), p. 69.

15) Kai Hirschmann, *Terrorismus* (Hamburg: Europäische Verlagsanstalt, 2003), p. 15.

등을 연락수단으로 활용한다. 이와 같이 주체가 다원화되어 하나의 중심을 제거해도 다른 중심이 그 역할을 대신하므로 조직의 무력화가 어렵다는 특징이 있어 '정보화 시대의 Net-War'로 불린다.¹⁶⁾ 따라서, 현대 테러리즘에 대한 대응도 개별국가의 차원을 넘어서 포괄적 안보 개념에 입각하여 국제 협력적 안보체제를 구축하여 해결 방안을 강구해야 할 것이다.¹⁷⁾

현대 테러리즘 복잡화 현상의 두 번째 특징은 테러조직의 자금 조달 통로가 국제범죄나 국제산업 분야와 연계되어 있다는 것이다. 이슬람 테러조직과 알 카에다에 있어서 빈 라덴의 가장 팔목할만한 업적은 거대한 이슬람의 자금 네트워크를 구축한 것이라 하겠다. 이는 테러리즘 지원에 곤란을 겪던 이슬람 국가들과 재정난에 시달리는 알 카에다들에게는 매우 큰 수혜였다. 빈 라덴이 전 세계 4,000여 명의 조직원들과 이슬람 사회에서 주목과 존경을 받을 수 있었던 것도 2억 5천만 불의 자금을 지원한 업적 때문이다.

알 카에다의 자금 출처는 여러 형태가 있다. 먼저 건설, 무역, 금융 등 합법적 사업을 통한 재정 확보를 들 수 있다. 다음으로, 알 카에다의 핵심 그룹에는 전문적으로 기부금을 모집하는 특수 조직이 있어 연간 약 3천만 달러 이상을 이슬람 각 지역으로부터 거두고 있다. 마지막으로 알 카에다는 재정 확보를 위한 또 다른 방법으로 범죄세력과 네트워크를 형성한다. 그리고 빈 라덴이 테러리즘을 위하여 운용하고 있는 자금은 네트워크를 구축하여 고도로 전문적인 관리를 함으로써 추적이 매우 어렵다.¹⁸⁾ 이 같은 경로가 지속적으로 유지되기 때문에 미국의 재무부는 2003년부터 테러조직원들의 자금을 관계국과 연계해서 차단하는 조치를 취하고 있다.¹⁹⁾ 따라서

16) 제성호, 「테러자금조달억제협약에 대한 국제법적 고찰」, 『대테러연구논총』 제4호(국가정보원, 2007), p. 5.
 17) 구춘권, 『메가테러리즘과 미국의 세계질서전쟁』(책세상, 2007), p. 77.
 18) Nacos, Brigitte L., *Terrorism and Counterterrorism: Understanding Threats and Responses in the Post-9/11 World* (New York: Pearson Longman, 2006), pp. 157-160.

이러한 조치로 말미암아 빈 라덴의 대외 테러 공작과 알 카에다의 조직 능력 발휘에 크게 영향을 미치고 있다.

2) 테러리즘 대상의 초국가성

현대 테러리즘은 그 대상을 선정함에 있어서 첫째, 불특정 일반 대중을 대상으로 한다. 전통적 테러리즘은 희생자와 비희생자의 명확한 구분이 가능했던 '선택적 테러(selective terror)'였으나 최근의 사건에서 보듯이 오늘날은 일반 대중을 대상으로 하는 '보편적 테러(general terror)'로 바뀌고 있다.²⁰⁾ 따라서 테러 행위는 전투원과 비전투원을 구별하지 않고 공격하는 보다 잔혹한 모습으로 변화했다. 오늘날 테러리즘은 일격에 대규모 전쟁 수준의 사상자가 발생하고 종료되는 비지속성 테러리즘(unsustained terrorism) 행태를 보임으로써 사회 기본질서가 무너지고 극도의 공황을 가져올 수 있다. 이른바 메가테러리즘²¹⁾이 발생하는 빈도가 잦아지고 있는 실태이다.

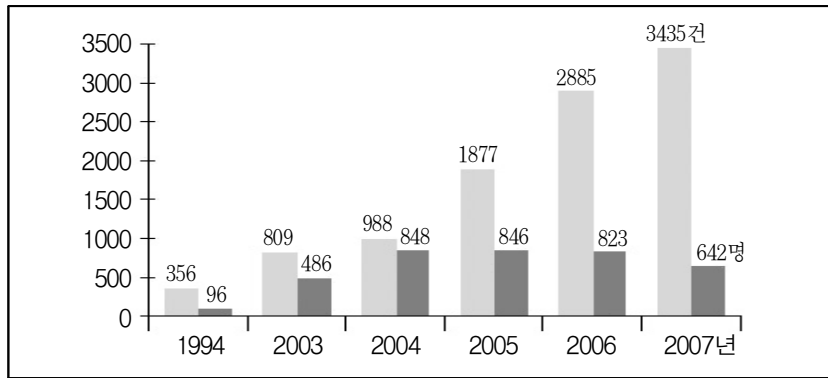
둘째, 현대 테러리즘은 목표를 선정함에 있어서 무차별성을 특징으로 한다. [그림 1]에서 보듯이 1994년에는 356건의 테러리즘이 발생했으나 2000년대에는 발생 건수뿐만 아니라 사망자 수도 현격히 증가하였다. 이러한 현상은 이슬람 지역에서 기독교 문화에 대항하는 알 카에다 조직의 지하드

19) 9·11테러 사건 이후 미국은 국제 테러리스트 네트워크 섬멸작전의 일환으로서 테러에 관여하는 단체의 자금동결을 결정했다. 빈 라덴과 관계있다고 지정된 단체는 전 세계 24 개국에 걸쳐 100개 이상이나 되는 것으로 밝혀졌다. 대천광일 저, 강영숙·이민용 옮김, 『테러의 이해』, p. 85.

20) Kai Hirschmann, *Terrorismus*, p. 16.

21) 메가테러리즘은 인명 피해를 테러작전의 수행에서 불가피하게 발생하는 부산물로 이해하는 것이 아니라, 의도적으로 최대한의 인명 피해를 전략적 목표로 설정하는 테러리즘의 세계화 현상, 즉 논리가 정치적·이데올로기적 정당화로부터 자립화한 새로운 형태의 테러리즘을 지칭한다. Harald Müller, *Amerika schlägt zurück. Die Weltordnung nach dem 11. September*, p. 66.

[그림 1] 테러리즘의 발생 건수 및 사망자



출처 : The RAND St. Andrews Chronology of International Terrorism 자료와 국가정보원의 『2007년 테러정세』 자료를 재구성하였음.

테러리즘이 무차별적 대량살상을 감행함으로써 심각한 문제로 부상하고 있음에 기인한다. 그러므로 메가테러리즘의 발생을 방지하는 대안 중의 하나는 급진적인 이슬람 원리주의 환경을 정치 환경으로 전환하는 국제사회의 노력과 이슬람이 테러의 온상이라는 오해로부터 벗어나서 이슬람 문화를 올바르게 이해하고 공존하려는 노력이 필요하다.

(3) 테러리즘 수단의 세계적 확산과 양상

1) WMD 확산과 현대 테러리즘

오늘날 테러리즘이 핵심적 위협의 존재로 인식되는 가장 큰 이유는 핵(Nuclear), 생물(Biological), 화학(Chemical)물질을 이용하여 대량살상을 시도하거나 위협하는 WMD 테러리즘이 등장하게 되었다는 것이다. 그리고 신형 테러무기에 접근, 테러시장의 확대, 그리고 즉각 이용 가능한 첨단 컴퓨터 기술 등 다양한 수단적 요소들의 발달과 비정부적 출구를 통한 기술

적 과급효과 등은 테러리즘의 위협을 증대시키는 중요한 요인으로 작용하고 있다.²²⁾

WMD는 치명적인 살상력, 대량 파괴력(mass destruction), 획득 방법의 양면성, 군사전략적 유용성, 상대적으로 저렴한 획득비용 등에서 재래식 무기와 확연한 차이가 있다는 특징이 있다.²³⁾ <표 1>에서와 같이 핵무기는 그 위력이 대단하므로 테러조직들은 핵물질을 구매하거나 약탈하고자 노력해 왔다. 오늘날 세계적인 추세는 핵테러리즘이 중요한 전략의 도구로 되어 가고 있다는 것이다. 그것은 폭력에 의한 파괴로부터 정신적 반응을 창출시켜 정부의 무능을 간파함으로써 불안정을 유발토록 하는 전략이다.²⁴⁾ 그리고 핵은 위협의 수단으로써 매력적이므로 향후에는 예기치 못한 형태의 핵테러리즘이 출현할 개연성도 내포하고 있다. 따라서 핵테러 분야는 실험을 위한 허용범위도 없고 효과적인 안전보호정책도 없는 실정이므로

<표 1> 일본에 투하된 원폭의 위력

구 분	히로시마(Little Boy)	나가사키(Fat man)
사용 핵물질	고농축 우라늄(64.1kg)	플루토늄(6.2kg)
크 기	305cm × 71cm(직경)	325cm × 152cm(직경)
무 게	4.04t	4.67t
위 력	15kt(약 280m 상공 폭발)	22kt(약 500m 상공 폭발)
투발일	1945. 8. 6.	1945. 8. 9.
인명 피해	약 13만 5천 명 사망	약 6만 4천 명 사망

출처 : 김응수, 「테러리즘의 초국가성 확산과 대응전략에 관한 연구」, p. 119.

22) 문광건 외 3인, 『뉴테러리즘의 오늘과 내일』(한국국방 연구원, 2003), pp. 63-64.

23) 이서향, 「세계 WMD 문제의 현황과 대책」, 『국제문제』, 제34권 3호(국제문제 연구소, 2003), p. 17.

24) Martha C. Hutchinson, 「Defining Future Threats: Terrorist and Nuclear Proliferation」(New York: John Jay Press, 1977), pp. 149-152.

핵테러리즘 가능성의 높고 낮음을 고려하기보다는 그 위험을 최소화하기 위해 많은 노력이 필요하다.

다음으로 생화학 무기는 전통적인 무기나 핵무기와 달리 바이러스·세균·곰팡이 생물학적 독소를 이용하여 살상하거나 질병을 일으키게 한다. 생물무기나 화학무기는 살상력이 핵무기에 뒤떨어지지 않음에도 불구하고 세계적 인식이 낮다는 데 문제의 심각성이 있다. 그것은 다음과 같은 특징이 있기 때문이다.²⁵⁾ 우선, 제조가 용이하고 소량으로도 막대한 효과를 발휘하기 때문에 테러조직들의 선호도가 높고, 평화용과 살상용의 구분이 어렵기 때문에 단속이나 적발이 쉽지 않다는 점이다. 그리고 제조된 것은 육안 구별이 쉽지 않아 운송이 매우 편리하며, 기존의 대테러 장비들로는 탐지가 불가능하다. 또한 이것을 사용하는 데는 높은 전문성이 필요하지 않으므로 요원 양성이 용이하며, 마지막으로 사용시점과 발효시점 간의 시간차 때문에 원인 규명이 어렵고, 테러리스트를 색출 검거할 수 있는 확률도 낮아 사회 전체를 신속하게 극심한 공포에 빠지게 하는 특성이 있다. 실례로 생화학무기 사용은 9·11사태 직후 탄저균 사건이 증명된 바 있다.

2) Technology 발전과 현대 테러리즘

기술은 전통적인 국가의 중심적인 현실관에 도전하는 방식으로 우리의 상황처리 능력에 크게 기여해 왔지만 테러범 위협의 전개에 있어서도 큰 영향을 미치고 있다. 다양한 기술적 효과로 테러범들의 도구(수단)는 저렴해지는 반면 파괴력은 더욱 높아지고 있으므로 이용 가능성이 더욱 확대되고 있다.

결국, 현대 테러리즘의 가장 치명적인 위협은 '유동성(fluidity)'에 있다고 하겠다. 고정된 국경이나 재래식 군사력 등에 부담 없는 테러 조직은 상대

방의 대응 방식을 보면서 이를 능가하는 또 다른 방법의 공격을 준비한다. 미국의 럼스펠드 전 국방장관은 "9·11사태 이후 오늘날 미국 군대는 '가상의 적(virtual enemy)'과 투쟁함에 있어 '재래식(steel-and circuitry) 군대'의 기동에 초점을 두고 있는데, 이러한 과거 일상적인 업무방식으로는 효율적으로 대처할 수 없다"고 했다.²⁶⁾ 그리고 미국의 관계 기관들은 대처 반응시간이 늦고 어설픈 반면 테러 조직은 더 민감하고 유동성 있고 은밀하게 대처한다면서 보다 신속하고 치사율을 높이는 전투방식의 개발과 선제타격을 주문한 바 있다.

3) 사이버 테러리즘의 등장

사이버 테러리즘의 심각성이 강조되는 것은 정보화 시대에 이르러 전쟁의 개념이 정보전의 개념으로 변해가고 있으며 물리적인 테러리즘보다 익명성이 보장되고 낮은 비용으로 공격할 수 있기 때문이다. 그리고 사이버 테러리즘도 물리적 테러리즘 못지 않게 상대방에게 심각하고 치명적인 피해를 줄 수 있다. 정보전(Information Warfare)이라고도 불리는 사이버 테러리즘은 행위자에 의해 크게 3가지 유형으로 분류할 수 있다. 첫째, 단순히 개인적으로 활동하는 해커들에 의해 테러행위를 자행하는 형태, 둘째는 네덜란드의 트라이던트, 러시아의 지하 해킹마피아 등과 같이 범죄 조직화된 집단에 의한 테러, 마지막으로 정치적·민족적·종교적인 목적을 달성하기 위해 조직된 단체나 혹은 주권국가에 의해 행해지는 테러의 형태 등이 있다. 이 중에서 가장 우려가 되는 것은 세 번째 유형의 집단에 의해 저질러지는 사이버 테러리즘이다.

사이버 테러리스트들은 국가 기간산업 통제시스템, 군사 관련 통제시스템, 항공기·철도·금융 시스템 등 국가 전반에 혼란을 초래할 수 있는 공

25) 송재형, 「대량살상무기(WMD) 테러리즘의 확산 가능성과 대응의 한계」, 한남대학교 정치학박사논문, 2008, pp. 40-41.

26) Nacos, Brigitte L., *Terrorism and Counterterrorism: Understanding Threats and Responses in the Post-9/11 World* 180.

간의 세계를 무차별적으로 공격을 시도한다. 금년 7월 분산 서비스 거부(DDoS) 사례에서 그 위력을 볼 수 있으며 아직도 테러행위의 주체와 정확한 피해 규모도 산정하지 못하고 있는 실정이다. 사이버 테러의 방법에는 해킹(Hacking), 컴퓨터 바이러스(Virus), 논리 폭탄(logic bomb), 스누핑(snuffing), 스푸핑(spoofing), 칩핑(chipping), 전자총(FERT gun), 고출력 폭탄(EMP bomb), 스팸 메일(e-mail bomb), 플레임(flame), 서비스 거부 등이 있다.

미 중앙정보국(CIA)과 국방부는 북한, 중국, 이란, 이라크를 미국 내 주요 컴퓨터 기반 시설 및 정보 기술에 대한 공격을 시도할 수 있는 우선국으로 지명하고 있고, 이를 방어할 수 있는 다양한 기술을 개발 중이다.²⁷⁾

4. 테러리즘의 초국가성 확산 대응전략

(1) 일방적 대응 : 미국의 대응을 중심으로

제2차 세계대전 이후 현재까지 미국은 군사력과 경제력에 기초한 힘과 확대된 억지력으로 국제안보체제를 구축해 왔다. 또한 이 국제체제를 유지·통제하기 위하여 미국에 도전하는 강대국의 출현을 방지하는 데 역점을 두어 왔다. 냉전기간에는 구소련의 확장과 도전을 성공적으로 막았고, 탈냉전 이후에는 중국을 잠재적 도전국으로 지목해 왔다. 미 행정부의 주요 전략가들은 스스로 미국은 '자애로운 패권국가' 또는 '힘과 덕을 갖춘 초강대국가'로 자임해 왔다. 그러나 한편으로는 미국은 일방적 세계주의를 추구하고 있으며 이는 국제사회의 전반적 이익 추구가 아니라 미국의 이익만을

위하고 기아, 빈곤, 환경 등 범세계적 문제에 무관심하다는 비판을 받고 있다.

전쟁사적인 면에서 21세기 전쟁양상의 큰 변화는 5차원 전쟁(cyberwarfare) 시대에 들어섰다는 점이다. 5차원 전쟁의 특징은 화력의 파괴성과 정확성, 기동 및 정보의 신속성과 동시성 등 전장의 자동화, 그리고 극소수의 전사 집단에 의한 초테러리즘적인 전쟁 등이다. 즉 교전 주체가 모호한 '보이지 않는 전쟁'의 가능성이 높아졌다는 점이다. 9·11테러는 하이테크 위주의 군사전략이 지극히 단순하고 저차원·위협에 취약할 수 있음을 보여준 사례가 되었다.

1) 대응전략 : 사전예방, 선제공격

미국은 2001년도 제2차·2006년도 제3차 4개년 국방전략보고서(Quadrennial Defense Review Report)에서 국제 테러리즘의 공격으로부터 미국의 본토를 방어하는 것이 최우선 군사정책임을 밝히면서 새로운 전략을 수립해야 한다고 강조하였다. 이 보고서에 나타난 미국의 정책목표는 평화증진, 자유 수호 및 경제 번영으로 과거와의 큰 차이는 없으나, 미국은 법을 존중하는 국제체제를 유지한다는 전제하에 이러한 목표를 달성할 것을 천명하였다.²⁸⁾

미군은 해외병력 배치의 중심을 기존 유럽에서 태평양으로 옮기고 '윈-윈(win-win) 전략'을 폐기하는 대신 한 쪽에서는 승리를 거두고 다른 한 쪽은 현상을 유지하는 '윈-플러스(win-plus) 전략'이라는 현실적 대안으로 선회하면서 미 본토의 방위를 최우선 과제로 하였다. 본토 방위의 우선순위는 테러에 대한 방어와 핵미사일 위협에 대한 대응 모두에 적용되는 것으로 여전히 MD의 강력한 추진을 의도하고 있음을 알 수 있다.

27) 국가정보원, 『2002 국가정보보호백서』(2003년 5월), p. 67.

28) U.S. Department of Defense, *the Quadrennial Defense Review Report* (Washington, D.C.: September, 2001·February 2006).

2001년 QDR은 9·11테러의 충격을 겪으면서 역량에 기초한 모델로 오사마 빈 라덴의 알 카에다와 같은 테러조직, 국제범죄 조직, 국제기구 등 국가 이외의 행위자들이 국가에 대한 안보위협이 되는 시대에 대비한 전략이라고 할 수 있다.

특히 2006년 2월에 발표된 QDR은 그동안 미국의 대테러전에 대한 경험과 이에 대한 향후 방향, 전략적 유연성, 그리고 북한을 중심으로 한 소위 적대국가에 대한 전략을 담고 있는 것으로 보아 관심이 더욱 고조되었다.

냉전 이후 미국은 세계의 정치, 경제, 군사 전 영역에서 패권의 영속화를 위한 조치를 취해 왔다. 그러한 조치의 일환으로 미국은 오래 전부터 테러를 '전쟁'으로 규정하고, 테러리즘과의 전쟁을 계속해 왔다.²⁹⁾ 그리고 중요한 것은 9·11테러 이후 미국은 대량살상무기를 보유한 불량국가와 테러위협에 대하여 단독으로도 전쟁을 수행할 수 있다고 일방주의적 선제 저지, 예방 전략으로 안보전략의 틀을 변화시켰다. 여기에서 선제공격(先制攻擊)은 임박한 적국으로부터 공격의 위협에 직면했을 경우 미리 가하는 공격을 의미하며, 예방전쟁(豫防戰爭)은 자국에 대한 위협이 시간을 두고 확대되는 것을 막기 위해 임박한 공격의 징후가 없더라도 무력을 사용할 수 있다는 개념이 통합된 것이다.³⁰⁾

29) 1998년 8월 클린턴 대통령은 대국민 연설과 유엔 총회에서 "테러는 미국의 가장 중요한 과제이고 또한 이 의제는 세계의 주요한 의제가 되어야 한다"고 강조하였다.

30) 조지 W. 부시 미 행정부가 2002년 9월 20일 의회에 제출한 '미 국가안보전략' 보고서는 미국의 안보정책에 있어서 획기적인 변화를 담고 있다. 제2차 세계대전 후 50여 년 동안 미국 안보정책의 근간이었던 '억제(deterrence)' 정책 대신 '선제공격(pre-emptive)' 정책을 공식화한 것이다. 부시 대통령의 새 안보전략 보고서는 "미국이 전례 없는 힘과 영향력을 갖고 있다"고 전제하면서 이러한 위치는 자유의 원칙에 대한 신념과 자유사회의 가치를 위해 "무한한 책임과 의무, 그리고 기회를 주고 있다"고 밝혔다. 미국이 자유 보호와 인간의 존엄성 고양으로 선제공격 독트린을 합리화시키고 있음을 보여준다. 이 보고서는 국제사회의 새로운 위협으로 '테러리즘'과 '대량살상무기'를 집중 거론하면서 '국제주의' 또는 다른 국가들과의 공조를 통한 해결노력을 강조했지만 "필요하다면 미국 국민과 나라에 대한 피해를 예방하기 위해 단독으로 주저 없이 선제공격을 함으로써 자유권을 행사하겠다"고 밝혔다.

부시 행정부는 '악의 축(axis of evil)'으로 지명한 이라크 사담 후세인 대통령을 제거하기 위해 유엔 상임이사국 중 프랑스·러시아·중국의 반대와 유엔의 전쟁 승인 없이 2003년 3월 20일 일방주의적 선제저지전략에 의한 선제공격을 시작하였다. 미국은 테러와의 전쟁을 "보이지 않는 적과의 전쟁", "무한 정의의 전쟁(infinite justice war)", "항구적 자유를 위한 전쟁(war for enduring freedom)"으로 명명하고 장·단기의 대테러전을 시작하였다. 부시 대통령은 2003년 5월 2일 이라크 전쟁 승리의 종전을 선언하면서도 테러리즘이나 대량살상무기 등 미국 안보의 위협 대상에 대한 선제저지전략을 펼 것이라고 거듭 천명하였다.³¹⁾ 따라서 미국은 선제저지전략 논리에 의해 적대국가의 테러리즘이나 대량살상무기를 보유하고 있지 않아도 이를 개발할 능력과 의지만 있어도 예방적 차원의 선제공격을 할 수 있다는 쪽으로 이론을 수정하고, 이를 정책화하였다.

여기에서 현대 테러리즘의 발생 양상에 있어서 초국가성이 확산됨에 따라 종속변수인 대테러리즘(counter-terrorism) 역시 필연적으로 초국가성을 띠게 됨을 볼 수 있다. 한편, 당분간 세계는 미국의 일방적 평가가 적대국가에 대한 선제공격 여부를 결정하는 유일한 기준이 될 수 있으므로 이에 대한 찬반논쟁과 적법성 문제를 불러일으키고 있기도 하다.

미국은 2002년 3월 20일 '핵태세 검토 보고서(NPR)'에서 공세적이고 강경 일변도인 새로운 미국의 핵 정책 성향을 나타내고 있다. 여기에서 탈냉전 시대의 핵무기는 생화학무기 등 대량살상무기 공격을 막는 데 초점이 맞춰지고 있으며 테러리즘을 지원하거나 대량살상무기(WMD)를 보유하는 것만으로도 공격대상이 될 수 있도록 했다. 그리고 핵 역지력보다는 일방확증적 선제공격을 중시하고 있다.

31) 2003년 11월에 발표된 해외주둔미군재배치계획(GPR: Global Posture Review)을 수립 시행함으로써 해외 주둔 미군을 유연하게 배치해 세계 어디에서든 신속하게 대응할 수 있도록 하여 이러한 전략수행 환경을 보장하였다.

2) 일방적 대응전략의 한계

Pax Americana로 불리는 1970년대 중반까지의 자본주의 세계질서는 네오그람시안적 의미의 초국적 헤게모니에 기반을 두고 있었다.³²⁾ 이 시기에 등장한 미국 중심의 세계질서는 단순히 힘의 우위를 통해서가 아니라 경제적·정치적·문화적·이데올로기적 차원에서 미국이 갖는 우월성과 매력을 통해 유지되었다. 제2차 세계대전 후 미국의 헤게모니는 현존 사회주의 체제가 정착한 일부 지역을 제외한 세계 대부분의 지역으로 확산되었다. 중심부에서 더 강력하고 안정적이었으며 주변부에서는 때때로 취약함을 드러내면서 강제의 계기를 보다 많이 내포하는 '수동적 혁명(passive revolution)' - 대중의 전반적 참여와 지지가 부족한 상황 - 의 성격을 띠기도 했다.³³⁾ 예컨대 서유럽에서는 미국의 초국적 헤게모니가 다자주의적 협력의 틀을 매개로 정착한 반면, 동아시아에서는 개별국가 차원의 양자적 관계를 중심으로 구축되었다.

그러나 미국의 일방적 대응전략은 처음에 예상했던 것보다 한계에 부딪히게 되었다. 미국무부 정책실 차장을 지낸 바 있는 존스 홉킨스 대학교수 프랜시스 후쿠야마(Francis Fukuyama)는 『America at the crossroads (기로에 선 미국)』에서 미국의 신보수주의의 조언으로 '선제공격 독트린'과 '선의의 헤게모니', 그리고 '미국 일방주의'를 기초로 한 대외정책을 실패하였다고 평가하고 있다.³⁴⁾

부시 행정부는 이라크의 위협과 핵무기 테러리즘의 위협을 과대평가하였다. 그리고 핵무기 테러리즘의 위협을 강대국가 및 핵무기 확산 문제와 뒤

32) Robert W. Cox, *Production, Power and World Order, Social Forces in the Making of History*(New York: Columbia Univ. Press, 1987), pp. 211-217.

33) Robert W. Cox, *Approaches to World Order*(New York: Cambridge University Press, 1996), pp. 129-131.

34) Francis Fukuyama 저, 유강은 옮김, 『기로에 선 미국-딜레마에 빠진 네오콘과 미국, 세계는 어떻게 달라질 것인가』(랜덤하우스코리아, 2006), pp. 76-80.

섞었고, 이 두 문제의 위협에 미치지 못하는 위협에 대해서는 예방전쟁 요법을 적용했다. 선제공격은 핵 확산 억제를 목표로 하지만, 또 다른 측면에서 핵 확산의 자극제 역할도 할 수 있다. 또한 북한이나 이란은 이라크전쟁을 보면서 핵무기를 포기하거나 무장을 해제하지 않고 오히려 북한은 핵무기 보유가 미국의 공격에 대한 강력한 억지력이 될 것이라는 판단으로 핵개발 프로그램을 가속화하고 있는 듯하다.

결국 미국 외교정책에 대하여 핵심적 역할을 해온 신보수주의는 미국이 전 세계적으로 벌이고 있는 조치에 대한 어떠한 정당성도 제시하지 못하고 있다. 그렇다면, 이라크전쟁과 북핵 위기, 반미주의 확산 등으로 난관에 직면해 있는 미국의 선택은 무엇일까.

후쿠야마는 미국의 이러한 난국에 대한 타개책으로 세 가지를 제시하였다. 첫째, 다다자주의(multi-multilateralism)적인 세계, 즉 서로 중첩되고 때로는 경쟁하는 수많은 국제기구들이 존재하는 세계를 만들기 위해 노력해야 하고, 둘째, 대외정책의 목표를 주권과 힘의 정치를 초월하는 것이 아니라 제약을 통한 주권 및 힘의 정치를 조정하는 것에 두어야 하며, 셋째, 군사력 행사가 아니라 국제기구들을 형성하는 능력을 통해 세계와의 관계를 지속시켜 나아가야 한다는 것이다.³⁵⁾ 즉 미국의 국제적 현안에 대한 타개책은 외교적 압력과 자금 지원, 교육 등을 수단으로 하는 'soft power'를 통해 세계가 민주적인 정치·경제 발전을 이루도록 돕는 것이라고 하겠다.³⁶⁾ 그리고 대북 핵 정책에 대한 부시행정부의 판정패를 보면서 대북정책에서도 압력과 협상을 적절하게 활용하는 정책적 포용과 유연성이 필요하다고 생각한다.

35) Francis Fukuyama 저, 유강은 옮김, 『기로에 선 미국-딜레마에 빠진 네오콘과 미국, 세계는 어떻게 달라질 것인가』, pp. 178-182.

36) Joseph Jr. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, pp. 181-182: soft power를 통해 국가들이 "체급보다 강한 펀치를 날리는 것(punching beyond weight)"이 가능하다고 주장한다.

(2) 다자적 대응 : 국제연합 및 국제적 협약방식

1) 국제연합의 대테러 협력체제

국제적 반테러 협력의 효시는 1890년대부터이다. 당시에는 국경감시와 국제협력 등이 주된 내용이었다.³⁷⁾ 1960년대 들어오면서 유엔 중심으로 본격적으로 대두되어 2005년까지 13개의 테러관련 국제협약이, 1970년대와 1980년대에는 유엔 총회 주도로 국제협약이 체결되었다. 그리고 1990년대에는 안보리가 조약뿐만 아니라 결의안을 통해 지속적으로 테러 대응방안과 방지책 마련에 관심을 보여 왔다.

2006년에는 유엔의 대테러 세계전략(UN Global Counter-Terrorism Strategy)이 결의안 형식으로 총회에서 채택되었다. 최근에는 <표 2>에서 제시한 13개 협약 중 10개 이상에 가입하거나 인준한 국가가 총 120개국 이상이고, 적어도 한 개 이상의 협약에는 모든 유엔의 회원국이 가입하거나 인준을 마친 상태이다.³⁸⁾

유엔의 반테러 국제협력을 위한 결의안 채택은 9·11테러 사태 이전에도 있었으나 사건이 발생한 바로 다음날 안보리는 테러행위 범인을 처벌하는데 모든 국가들의 적극적인 동참과 테러방지를 위한 노력을 배가해 줄 것을 촉구하는 결의안을 통과시키면서 본격화되었다. 그 후 유엔 중심 다자적 반테러 협력의 가장 중요한 법적 조치 중 하나인 결의안 제1373호를 채택하였다. 이 결의안은 평화강제활동(Peace-enforcement Operations)에 관련된 유엔헌장 제7조에 근거함으로써 모든 유엔 회원국들에 대하여 강제적

37) David C. Rapoport, "The Fourth Wave: September 11 in the History of Terrorism", *Current History*, 100, No. 650(2001), p. 422.

38) UN Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, "International Counter-Terrorism Instruments"(UN DPI, 2006. 9), http://www.un.org/terrorism/pdfs/bgnote_legal_instruments.pdf.

김영호, 「9·11 이후 다자적 대테러 협력의 형성과 향후 전망」, 『대테러정책연구논총』 제5호(국가정보원, 2008), p. 5 재인용.

<표 2> 테러관련 유엔 주도 국제협약

연도	조약명
1963	Convention on Offences and Certain Other Acts Committed On Board Aircraft (Tokyo Convention) 항공기 내 공격행위에 대한 규제협약 (도쿄 협약)
1970	Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft (Hague Convention) 항공기 불법납치 규제협약 (헤이그 협약)
1971	Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation (Montreal Convention) 민간항공기의 안전운항에 대한 위해 행위규제 (몬트리올 협약)
1973	Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons 국제적 보호대상 인물에 대한 위해 행위규제 및 방지협약
1979	International Convention against the Taking of Hostages (Hostage Convention) 인질삼기 방지하려는 국제 협약 (인질 협약)
1980	Convention on the Physical Protection of Nuclear Material (Nuclear Materials Convention) 핵물질 보호에 관한 협약 (핵물질 협약)
1988	Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation 민간 국제공항에서 불법적인 폭력 행위를 규제하는 협약
1988	Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation 해양 항해의 안전을 보장하려는 국제 협약
1988	Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against for the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf 대륙붕에 설치된 구조물의 안전보장에 관한 협약
1991	Convention on the Making of Plastic Explosives for the Purpose of Detection 플라스틱 폭탄 관련 물질의 탐지 강화를 위한 협약
1997	International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings 테러분자의 폭과 행위에 대한 처벌과 방지 협약
1999	International Convention for the Suppression of the Financing Terrorism 테러활동에 대한 재정지원을 규제하기 위한 국제 협약
2005	International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism 핵테러에 관한 국제 협약

출처 : Simonsen, Clifford E. and Jeremy R. Spindlove, "Terrorism Today (3rd ed.): The Past, The Players, The Future"(2007), pp. 503-503.

구속력을 갖는다. 그리고 2001년 11월과 2003년 1월에 각각 대테러위원회(CTC) 활동 강화와 전 세계 국가들의 적극적인 지원과 협조를 당부하는 결의안을 통과시켰다. 아울러 결의안 1526호에서는 탈레반에 대한 제재를 더욱 강화시키고, 제재 감시를 위한 특별팀(Analytical Support and Sanctions Monitoring Team)을 구성하기로 결정하였으며, CTC의 역량 강화를 위해 관련 지역 및 국제기구들의 광범위한 협조 필요성도 재차 강조하였다. 결의안 1535호가 2004년 3월 채택되었는데 CTC 활동을 지원할 전문가 그룹인 대테러 집행위원단(CTED: Counter-Terrorism Executive Directorate) 설치를 결정하였다. 그리고 2004년 4월 '재앙적 테러'에 대한 조치로 결의안 1540호를 통과시켰다. 이는 테러분자들에게 대량살상무기(WMD)나 관련된 사항들이 제공되는 것을 막는 데 모든 국가들이 동참할 것을 촉구하는 내용이다. 그리고 최고의 강도로 테러리즘에 대해 규탄하는 내용을 담은 결의안 1566호가 2004년 통과되었다. 결국 총회와 안보리 두 기관이 유엔 반테러 협력체제의 근간을 이루고 있다.

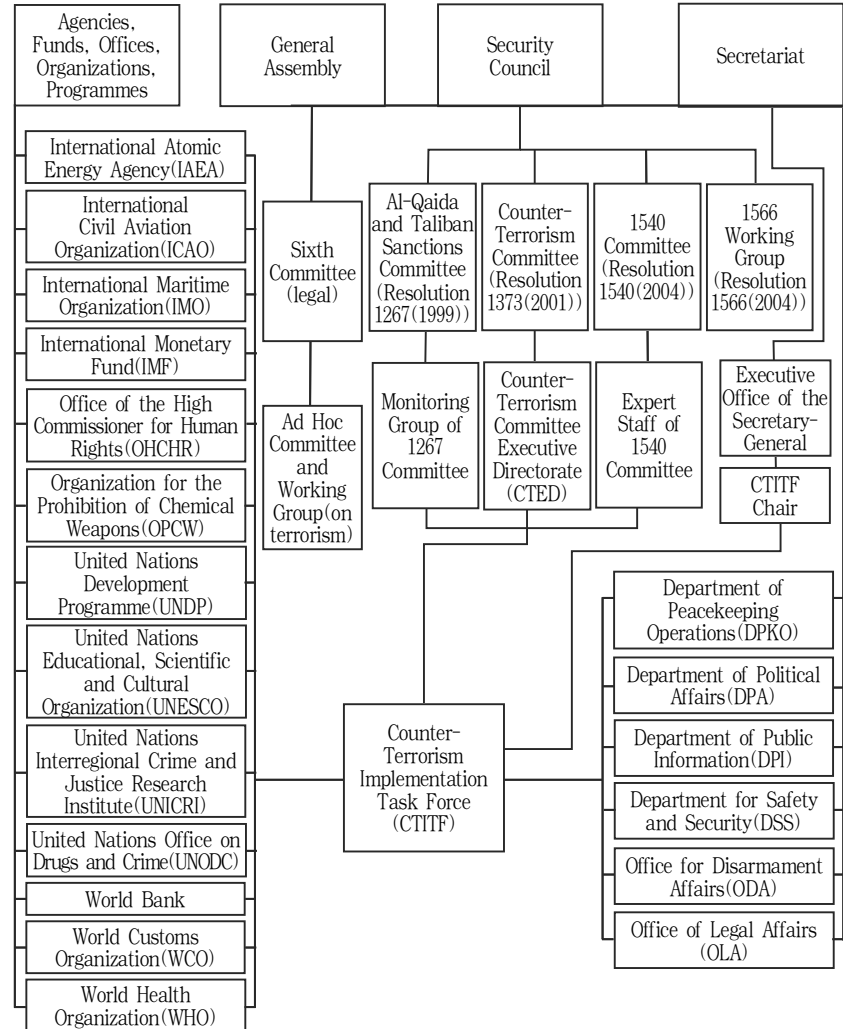
[그림 2]에서 보는 바와 같이 반테러 원칙과 정책을 집행하고 모니터링하는 일은 특별위원회와 전담기구들이 담당한다. 가장 대표적인 기구 중의 하나는 CTC이다. CTC는 안보리 결의안 1373호에 의거 창설되어 15개 안보리 상임 및 비상임 이사국 전체로 구성되며, 대테러전 수행 국가들을 지원해 주는 기능을 한다.³⁹⁾ 2005년부터는 이 기구에 반테러 정책 추진 국가를 방문하여 현지조사 및 조언을 해줄 수 있는 권한이 추가적으로 부여되었다.

다른 하나는 CTED이다. 이 기구는 CTC를 지원하기 위해 2004년 3월 안보리 결의안 1535호에 의해 설립되었으며 반테러 정책 수행을 위해 필요한 전문적인 자문과 함께 참여하기도 한다.⁴⁰⁾ 이 두 기관은 제재수단이나

39) UN DPI, "Counter-Terrorism Committee and its Executive Directorate"(2006. 7): http://www.un.org/terrorism/pdfs/fact_sheet_2.pdf. (2008. 8. 7. 검색)

40) 현지조사단에는 인터폴(INTEPOL: International Criminal Police Organization), 세계 관세기구(WCO: World Customs Organization), 돈세탁방지T/F(FATF: Financial Action

[그림 2] 유엔 반테러 협력체제 구성요소 체계도



출처 : UN DPI, "Main Actors of the UN Systems for Counter-Terrorism Efforts" (2007. 9): <http://www.un.org/terrorism/background-material.html>.

Task Force on Money Laundering) 등에서 일하는 전문가들이 함께 참여하기도 한다. UN DPI, "Country Visit"(2006. 9), http://www.un.org/terrorism/pdfs/fact_sheet_.pdf.

강제력을 지닌 기구가 아니고 국제적인 관심 제고와 기술적 지원을 하는 촉매자적 기관이라고 할 수 있고⁴¹⁾ 유엔 반테러협력체제 집행의 근간으로 평가된다.

그리고 유엔 내 반테러 정책의 최전선 집행기구로써 안보리 결의에 의해 설립된 특별위원회가 있다. 여기에는 첫째, 대(對)알 카에다 및 탈레반 제재위원회가 있는데 안보리 결의안 1267호(1999)에 의해 설립되었고, 안보리 15개 이사국들로 구성되어 결의안 1267호 이행을 모니터링 하는 역할을 수행한다. 이 위원회는 알 카에다, 빈 라덴 혹은 탈레반과 연계된 개인이나 단체를 확인하고 이들에게 군사적, 경제적 제재를 가하도록 회원국들에게 요청한다. 다음은 안보리 결의안 1540호 이행을 모니터링하기 위해 설립된 특별위원회가 있다. 이 기구의 기능에는 WMD확산 방지를 위한 결의안으로 WMD 취득이나 사용을 방지하려는 내용도 포함되어 있다. 마지막으로 2004년 결의안 1566호에 의해 설치된 실무그룹(working group)이 있다. 이는 지금까지 나온 결의안 중 테러행위에 대한 최고의 비난과 규탄할 수 있는 효과적인 방안을 담은 것이다.⁴²⁾

그리고 대테러 활동을 위한 유엔의 기구나 역할을 조정하는 기구로써 2005년 사무총장에 의해 설치된 반테러 정책집행 T/F(CTITF: Counter-Terrorism Implementation Task Force)가 있다. 이는 유엔 내에서 반테러정책에 관여하는 24개 이상의 기구 및 위원회들의 원활한 임무 수행을 위하여 조정 역할을 한다.

2) 국제적 협약방식

테러리즘을 방지 또는 제재하기 위한 국제적 협약방식은 우선 미주기구(OAS) 주관하에 1971년 '국제적 요인에 대한 범죄와 강탈의 형태를 취하는 테러행위 방지와 처벌에 관한 협약(Convention to prevent and punish the acts of terrorism taking the form of crimes against persons and related extortion that are of international significance)'을 체결하여 테러와 이와 관련 문제에 대응하기 위한 협력을 강화하였다. 이 협약은 1973년 국제연합이 중심이 되어 국제적인 합의를 이끌어 내었다. 1979년에는 외교관은 물론 일반인의 인질 억류 규제를 목적으로 '인질 억류 방지에 관한 국제협약(International convention against the taking of hostages)'이 뉴욕에서 체결되었다.

그리고 1976년에는 유럽 국가들 간에 '테러리즘의 억제에 관한 유럽협약(The European convention on the suppression of terrorism)'이 체결되었다. 이 협약은 유럽 국가들 간의 테러행위 대부분을 망라하여 그 범위를 가장 넓게 규정하고 범인을 관계 국가에 인도하거나 국내법에 따라 처벌할 것을 의무화한 것이다. 이 협약에서는 관할권 확립 의무를 규정함과 아울러 테러행위의 특성에 따라 특정한 관련을 가진다고 인정되는 국가에 대해서는 관할권을 행사할 수 있도록 확대함으로써 국내 재판에 의한 테러범의 사법적 처벌에 대한 실효성을 확보하고자 했다.

오늘날 협력적 집단 안보는 과거 비밀 외교와 국가 간의 대결이 지배하던 시대와 달리 지속적인 평화를 담보해 낼 수 있는 실현 가능한 대안을 절실히 필요로 한다. 그리고 대량살상무기에 대한 국제적 규제가 강화되어 왔음에도 불구하고 확산 추세는 세계 안보환경을 악화시키며 국가 간의 갈등을 증대시키고 있는 실정이다.

테러집단이나 불량국가들의 핵무기 보유를 우려하여 9·11테러 사건 이후 미국이 선두에서 비확산·대확산·반확산 정책을 주도해 나가고 있다.

41) 김영호, 「9·11 이후 다자적 대테러 협력의 형성과 향후 전망」, p. 12.

42) 결의안 1566호에 의해 테러분자의 체포, 자금원 차단, 무기 및 장비 취득방지 등에 대한 구체적이고 효과적인 방안을 연구, 고안하기 위해 실무그룹을 설립한 것이다. 또한 테러에 의한 피해자와 가족에 대한 보상과 치유를 지원하는 방안에 대해서도 실무그룹에 제안하도록 했다.

그러나 미국은 이제까지의 비확산 정책으로는 효과를 거두는 데 한계가 있다고 판단하고 대확산 및 반확산 정책을 적극적으로 모색하고 있다.⁴³⁾

대량살상무기 확산 가능성이 있는 나라로는 '악의 축(axis of evil)'으로 지칭되는 북한, 이란, 리비아 등이지만 미국이 현재 추진 중인 대량살상무기 확산방지 구상(PSI: Proliferation Security Initiative)은 주로 북한을 겨냥하고 있다. 미국은 대량살상무기의 확산방지를 위해 비군사적인 평화적 접근전략과 군사적인 접근전략으로 구분하여 다양한 노력을 병행하며 진행하고 있다. 미국이 북한을 상대로 구사하고 있는 평화적인 해결방안으로는 먼저, 외교적으로 해결하기 위해 6자 회담, 뉴욕접촉, 특사파견 등의 수단을 통해 북한의 체제를 보장해 주고 북한의 핵을 폐기하는 것이다. 그러나 해결방식에 있어서 미국은 북한의 선 핵 폐기를, 북한은 동시 병행을 주장하면서 서로의 주장을 굽히지 않고 있다. 이에 대하여 미국은 북한을 압박하기 위해 현금 흐름을 제한하고, 교류 중단, 지원 중단 등의 조치를 통해 경제적인 압박을 가하고 있다. 미국은 북한에 대한 평화적인 방법 외에도 선박검색, 해상봉쇄, 국경봉쇄 등의 군사적인 방안을 강구하면서 압박을 가하고 있다. 그리고 군사공격을 고려할 수도 있으나 국제사회로부터 명분과 정당성을 확보하기에는 여러 가지 현실적인 제약이 따르기 때문에 미국이 일방적으로 이 방안을 채택하기에는 무리가 따를 것으로 판단된다. 따라서 2003년 5월 31일 폴란드 Krakaw에서 미국 부시 대통령은 국제적인 협력과 공조를 바탕으로 대량살상무기 확산을 보다 효과적으로 차단하기 위한 현실적인 방안으로 PSI를 제안했던 것이다.⁴⁴⁾

43) 외교안보연구원, 「PSI의 최근 진전상황과 주요쟁점」, 『주요국제문제 분석』(외교안보 연구원, 2004), p. 3.

44) PSI가 탄생하게 된 배경을 살펴보면 2002년 12월 예멘으로 향하던 북한선박 서산호를 스페인 군함이 차단, 검색하여 미사일을 발견했으나, 정선 및 검색행위가 국제법 위반이라는 항의로 무산된 적이 있다. 그리고 2003년 4월 호주정부가 브리즈베인으로 입항하려는 북한선박이 헤로인을 선적한 것으로 추정하여 차단한 적이 있다. 아울러 일본은 안전 검사를 이유로 북한선박을 검색하고자 함으로써 북한선박들이 일본에 입항하지 못했으며 입항한 만경봉호가 검색당한 적이 있다. 이러한 조치들은 2003년 5월 31일 이전에 행해

PSI는 9·11테러 사건 이후 모든 가능한 수단 및 방법을 동원, 국제 테러에 연계될 수 있는 대량살상무기의 확산을 방지하겠다는 미국의 단호하고도 적극적인 의지를 반영하였다고 볼 수 있다. PSI는 테러와의 전쟁을 위해 불법무기나 미사일 등을 적재한 항공기 및 선박을 압수 수색한다는 것이 그 핵심 내용이다. 그리고 PSI는 상설기구가 아니라 대량살상무기 및 관련 장비의 확산 방지를 지지하는 국가들의 '자발적 참여의사에 기초한 연합체(coalition of the willing)'로서 활동 범위는 참여국가 간 관련 정보교환 등을 포함하고 있다.

그러나 PSI는 실제 이행과 관련, 차단의 실용성과 효용성, 참여국이 일부라는 점, 그리고 자유로운 해양통행을 제한하는 등 국제법적인 측면 등에서 다음과 같은 문제점들이 부각되고 있다.⁴⁵⁾ 첫째, 최근의 WMD 확산이 극히 비밀스럽고 정교한 방법을 통해 이뤄지고 있으므로 PSI의 효용성은 상대적으로 낮을 수밖에 없으며 WMD가 PSI를 빠져나갈 수 있는 허점이 많다는 것을 지적하고 있다. 둘째, 선박 국적국이 PSI 참여국이 아니거나 또는 문제의 선박이 PSI 참여국 혹은 협력국의 관할권 해역을 지나지 않을 경우 효과적인 조치를 취할 수 없다는 점에서 참여국 및 협력국의 확대는 PSI의 효용성에 큰 영향을 미칠 수 있는 것으로 지적되고 있다. 또 하나의 주요쟁점은 PSI 시행 시 연안국 영해에서 제3국 선박이 누리는 '무해통항권(innocent passage)'이 침해될 가능성이 있다는 점이다.⁴⁶⁾ 마지막으로 '차단' 대상의 차별적 선정과 오인 차단 시 배상문제가 야기될 수 있다는 점이다.⁴⁷⁾

졌던 것이기에 엄밀한 의미에서 PSI라고 지칭할 수는 없으나 일련의 선박검색과 차단행위가 PSI와 연관되어 있다.

45) 김태준·박재갑, 『한반도 주변정세와 한국의 대응방안』(국회사무처, 2006년 국회 연구보고서), pp. 22-25, 112-114.

46) 유엔 해양법협약 제17조와 19조 및 23조: 외국 선박은 연안국의 평화·공공질서·안전을 해치지 않는 한 영해에서의 자유로운 통항권을 향유할 수 있는데, 연안국의 의혹 화물 적재 외국선박에 대한 정선과 탐색 그리고 더 나아가 화물 압류는 이러한 권리에 대한 침해가 된다는 것이다.

PSI 발족 이후 참여국이 확대되고 있고 차단 행동원칙의 채택과 실제 훈련 실시, 효율적 차단을 위한 승선협정 체결 등 실행을 위해 진전되고 있으며 현재의 문제점이나 취약점을 보완하여 국제적 협력수단이 강화될 것으로 전망된다. 우리나라는 PSI에 2009년 5월부터 95번째 국가로 참여하고 있다.

5. 결 론

오늘날 지구적 평화가 국가 세계가 아닌 사회로부터 대두되는 위협에 의해 도전받고 있다는 사실을 인식한다면, 새로운 위협에 대응할 수 있는 조치가 시급한 과제로 추진되어야 함은 너무도 당연하다. 냉전종식 이후 전면전의 가능성은 희박하게 되었다 하더라도 경제적 이유, 종족이나 종교, 문화 등 여러 가지 원인에 의한 갈등으로 다양한 양태의 테러리즘이 지구상 어디에서나 전개될 개연성은 항상 내재되어 있다.

제3세계는 세계화의 과정에서 발생한 경제적 불평등과 사회의 균열, 문화적 획일화에 대한 대응방식으로 종교적 근본주의로의 회귀를 택하였다. 종교적 근본주의는 정신세계뿐만 아니라 삶의 모든 분야에 관여하기 시작했고 테러집단의 수 역시 괄목하게 증가했다.

현대 테러리즘의 위협, 특히 알 카에다라는 국제테러 조직은 빈 라덴을 정점으로 초국가적 기업화 형태로 운용되고 있으며, 그것이 현재적으로 표출된 것이 바로 9·11테러 사태이다. 오늘날 테러리즘의 심각성은 WMD나 최근의 예에서 볼 수 있듯이 사이버 테러로 초국가적 테러리즘(transnational terrorism)으로 국가 전체의 운명을 좌우할 수 있는 메가테러리즘

의 행태로 표출된다는 점이다.

따라서 현대 테러의 초국가성을 극복하는 문제는 해결방식에서도 개별국가의 일방성보다는 국제적 협력이라는 초국가성을 내포한 협력적 해결방식이 요구된다.

냉전 종식과 더불어 미국의 패권적 단극체제가 부상하면서 이를 중심으로 국제 안보질서체제가 구축되었다. 9·11테러 사태를 계기로 안보정책의 기초를 바꾸어 '테러와의 전쟁(war on terrorism)'이라는 슬로건 아래 UN의 승인 여부에 관계없이 아프간 전쟁과 이라크 전쟁을 주도했다. 현재에도 이라크에서 민군작전이 끝나지 않은 가운데 미국 내에서도 분분한 평가를 받음으로써 일방주의적 대응전략의 한계에 직면하고 있다.

따라서 테러리즘을 포함한 안보 위협으로부터 평화를 보장받기 위해서는 어떠한 노력을 할 것인가에 대하여 절박한 위기의식 속에 고민해야 할 것이다. 그것은

첫째, 세계적 긴장과 갈등을 조정·통제·해결할 수 있는 강력한 통제권을 가진 -필요시 군사력을 효율적으로 운용할 수 있는- 국제기구가 필요하다.

둘째, 국제사회에서의 임의적인 무력사용 금지와 평화 의무가 준수되어야 한다. 이것이 준수되지 않을 때 새로운 형태의 테러리즘이라는 형태로 표출될 수 있다. 따라서 주체국의 자체 노력과 국제기구나 주변국의 강력한 억지 요구가 필요하다고 하겠다.

셋째, 무엇보다도 이미 많이 진행된 세계적 불평등 완화를 위해 soft power를 통한 초국가적 노력이 절대적으로 필요하다.

테러리즘은 누구나 없어져야 한다고 필요성은 역설하지만 인류 역사와 함께 한 테러리즘의 역사가 증명하듯이 중심부와 주변부가 존재하는 한 복잡다단한 세계 인류문명의 장에서 사라지기란 현실적으로 불가능하다. 세계화 시대 국제 평화를 위하여 테러리즘을 어떻게 관리할 것인가, 발생의 근원인 불평등을 어떻게 해결할 것인가에 대한 대답에는 지구상의 모든

47) Jonathan B. Tucker, ed., *Toxic Terror: Assessing Terrorist Use of Chemical and Biological Weapons*(Cambridge, MA: MIT Press, 2000), p. 156.

국민·국가는 물론 비국가 행위자 모두가 절박한 심정으로 지혜를 모아야 한다.

(원고투고일 : 2009. 8. 24, 심사수정일 : 2009. 10. 16, 게재확정일 : 2009. 11. 17)

주제어: 국가적 테러, 세계화 현상, 실패국가, 전쟁패러다임 변화, 연성포적, 무차별성, 네트워크 조직화, 사전예방, 선제공격, 다자적 대응

<ABSTRACT>

Proliferation of Transnational Terrorism and Counter Strategies in the Post-Cold War Era

Kim, Eung-soo

Following the Cold War era, violence has been reduced while the rapid flow of globalization has made its presence. There are constant efforts to overcome various crisis that continue to arise due to complicated international politics. It is important to note that this kind of threat has originated mostly from society, not from the political community. Weak nations, which see globalization as a threat of exploitation, inevitably form counter-hegemonic force against globalization. In addition, these conflicting values between weak nations and globalization will remain as a cause of complications, disruption, violence and trouble.

The weak nations, suppressed by the logic driven by the stronger nations in international relations, will use armed force as a means of revolting against the existing governing order and disparages in that order, while on the other hand, the rulers, which are stronger nations, will use military power against the weak nations in response to their challenge and resistance to maintain their identity. This process was defined as terrorism.

In the post-Cold War era, there has been little possibility of outright inter-state warfare, but the possibility of identity-based dispute has been on the rise. Conflicts between races, nations, regions and countries throughout the process of globalization could cause various forms of terrorism anywhere in the world. Recently, terrorism has reorganized as an asymmetrical threat

to national security used to reach a particular political goal.

This study defines the concept of terrorism, which has risen as a new, complex dispute from the perspective of international political studies, and establishes the fundamental causes of modern terrorism. In addition, it focuses on the background of the proliferation of transnational terrorism and international counter-strategies against terrorism.

Considering the strategy and tactics of using minor disputes for their purposes, and the latent treat of cyber-terror and Weapons of Mass Destruction (WMD) in the future, a global, multilateral anti-terrorism efforts should be developed. It is necessary to establish a more powerful international organization with the authority to exercise its role without interference, requiring all nations to change their original way of thinking, cooperate and maintain a positive manner.

However, these measures could never be the fundamental solution to terrorism. To eliminate terrorism, an inevitable tool of weak nations vying to survive the process of globalization, the most important task is to put efforts into guaranteeing indiscriminate human rights. Also, rather than looking at management of the world order from an individual standpoint, such as the doctrine of Pax Americana, it is more important to follow the international order so as to maintain universal peace.

Key Words : Transnational Terrorism, Globalization, Failed States, Shift of Warfare, Soft Targets, Indiscrimination, Group Network, Preemptive Prevention, Preemptive Attack, Multi-lateralism Responses