CIA 9·11 기밀해제 문건이 말하는 '경고와 현장의 간극'

– 9·11 25주년, 대통령 일일브리핑(PDB) 71건과 9·11위원회 검토보고서 공개 –

발행일 2026. 9. 12. | **제2026-6호**

- **CIA가 9·11 25주년을 맞아 1998~2001년 대통령 일일브리핑(PDB) 71건을, 미 국가기록원이 9·11 위원회의 PDB 검토보고서를 함께 공개**
- **'폭발물 적재 항공기', '항공기 납치 준비와 공항 검색 예행연습' 경고가 테러 3년 전부터 보고됐으나 단편 첩보는 하나의 위험으로 결합되지 못했고 현장 조치 미이행**

→ **단편정보를 연결하는 분석체계와 불확실성 속에서도 조치할 수 있는 기준·권한·훈련이 핵심 교훈**

□ 공개자료 개요

가. CIA, 9·11 관련 대통령 일일브리핑 71건 공개

- 미 CIA는 **2026. 9. 11.(현지)** 9·11 테러 25주년을 맞아 **대통령 일일브리핑(President's Daily Brief, PDB) 등 정보분석 문건 71건(101쪽)**을 기밀해제·공개
  - * 기간 **1998. 2. 13.~2001. 9. 12.**(클린턴·부시 행정부), 테러 이전 70건과 테러 다음 날 상황보고 1건. 71건 중 69건은 최초 공개(1998. 12. 4.자 및 2001. 8. 6.자는 9·11위원회 조사 당시 기공개)
- PDB는 대통령과 핵심 국가안보 관계자에게 제공되는 일일 종합정보로, 이번 자료에는 알카에다의 **미국 공격 의도·항공기 이용 가능성·대량살상무기 추구·조직 운영방식** 등이 포함
  - * CIA 국장은 **"역대 최대 규모의 9·11 관련 CIA 분석 공개"**로 평가

나. 9·11위원회의 PDB 검토보고서도 함께 공개

- 미 국가기록원(ISCAP)은 9·11위원회 PDB 검토팀이 **PDB 기사 353건**을 검토해 2004. 2. 9. 작성한 **「Report on Review of PDB Articles」(17쪽·약 7,000단어)**를 2026. 9. 8. 기밀해제, 9. 11. 공개
- 검토팀은 353건 중 **미국 내 공격 가능성 또는 알카에다의 항공기 이용을 다룬 24건**을 핵심 문서군으로 분류. 이번 공개는 **CIA PDB 원문과 위원회 검토보고서를 함께 읽어야** 의미가 분명

□ 입수 정보 및 분석 내용

가. 1998년 : 미국 본토·항공기 이용 공격 가능성의 최초 보고

- **1998. 7. 3.** 「Reports That Bin Ladin is Planning Attacks Inside the US」: 빈 라덴의 미국 내 공격 계획 첩보를 보고. 다만 위원회 검토보고서는 이를 **"매우 의심스럽고 신뢰할 수 없는 출처 4건"**으로 기록
- **1998. 9. 10.** 「Bin Ladin's Location and Intentions」: 빈 라덴이 **미국 본토, 특히 워싱턴 공격**을 선호한다고 보고. **"폭발물을 가득 실은 항공기를 미국 도시로 날릴 수 있다"**는 내용 포함
  - * 보고서는 이 첩보가 **방문 제보자(walk-in)**의 주장이며, 향후 공격계획에 관한 결정적 정보가 없다고 명시
- **1998. 12. 4.** 「Bin Ladin Preparing To Hijack US Aircraft and Other Attacks」: **수감자 석방 목적의 미국 항공기 납치계획**, 조직원들의 **납치훈련**, 작전요원 2명이 **뉴욕의 특정되지 않은 공항에서 실시한 예행연습(trial run) 중 보안검색을 회피**했다는 정보 포함

나. 2001년 : '위협의 여름'과 마지막 경고

ㅇ **4~7월** 알카에다가 대규모·동시다발·고충격 공격을 준비한다는 첩보와 경고가 반복·급증. 정보기관 내부에서는 위협수준이 **2000년 밀레니엄 전환기 경보에 근접**한 것으로 평가(9·11위원회 보고서 8장)

* 그러나 예상지역이 중동·유럽·아시아 등으로 광범위했고 구체적 위협의 상당수가 해외 미국시설을 가리켜, 대응의 중심도 해외공관·미군 보호에 집중

ㅇ **8. 6.** 「Bin Ladin Determined To Strike in US」: 빈 라덴의 미국 본토 공격 의도, 미국 내 지원구조, 뉴욕 연방건물 감시활동, **"항공기 납치 또는 다른 공격 준비와 부합하는 의심활동"**을 보고. FBI가 빈 라덴 관련 **전면수사 약 70건** 진행 중이라는 사실도 포함

* 다만 1998년 '미 항공기 납치' 첩보 등 일부는 **확인하지 못했다**고 명시했고, 공격일자·항공편·가담자·최종 표적은 특정하지 못함

ㅇ **8. 28.** 「Bin Ladin Operations Are Expert and Flexible」: 알카에다는 **치밀한 계획·엄격한 보안 관행·유연성**을 강조하며 **잠재 표적을 장기간 사전 감시**하고 조직원에게 다양한 공격 유형을 훈련한다고 분석

* 실제 실행범들은 2001년 여름 미 국내선에 반복 탑승하며 기내 보안·조종실 접근을 답사(9·11위원회) — 문건이 기술한 수법이 항공 분야에서 그대로 실행됨

□ 평가 및 진단

가. '경고 부재'가 아니라 '정보융합 실패'

ㅇ 사전 정보에는 공격주체·미국 본토 공격 의도·워싱턴과 뉴욕·항공기 납치훈련·공항 보안검색 회피 시험·미국 내 지원망·임박한 대형공격 경보가 **서로 다른 단편으로 존재**

ㅇ 그러나 정보가 출처별·기관별·사건별로 분리됐고, 신뢰도가 낮거나 미확인이라는 이유로 **'민간 여객기 납치 후 국가핵심시설 충돌'이라는 하나의 시나리오로 결합되지 못함**

나. 기존 '인질형 납치' 관념이 판단을 제한

ㅇ 당시 항공기 납치는 수감자 석방이나 정치적 요구를 위한 **협상형 테러**로 인식. 항공기 자체를 미사일처럼 사용하는 자살공격 가능성과 결합되지 않음

ㅇ 기존 위협유형과 과거 사례에 의존하면서 새로운 공격개념을 상정하지 못한 **위협모델·상상력의 실패(failure of imagination)**로 평가

다. 전략적 경고와 전술적 조치의 단절

ㅇ '빈 라덴이 미국을 공격하려 한다'는 전략적 경고는 반복됐지만, 구체적 전술정보 부족과 기관 간 공유·조치체계의 한계가 겹치며 **국내 공항·항공사·출입국·수사기관의 예방조치로 연결되지 못함**

ㅇ 핵심 실패는 정보수집량이 아니라, 불완전한 정보하에서 **누가 위험을 종합하고 어떤 기준으로 현장조치를 명령할 것인지**가 정립되지 않았다는 점

□ 항공보안 측면의 시사점

가. 단편첩보의 누적평가 체계 구축

ㅇ 개별 첩보의 신뢰도가 낮더라도 **[행위자 → 의도 → 능력 → 표적 → 행동징후]**를 시간순으로 누적하고, 여러 기관의 정보가 일정 기준을 넘으면 **합동 위험평가를 자동 개시**할 필요

→ 드론·사이버·내부자 등 아직 발생하지 않은 신종 수법에 대한 **시나리오 기반 위협평가** 및 항공보안협회 등 **외부 전문가로 구성된 레드팀 운영**을 상시 과제로 제도화

나. 경보를 현장조치로 바꾸는 '트리거-액션' 기준

○ 공격일자와 표적이 확정되지 않아도 위험수준이 기준을 넘으면 **공항 출입통제·검색 강화, 의심여행정보 점검, 주요시설 감시, 항공사·관제기관 경보 전파** 등 임시조치가 단계적으로 발동되도록 기준화

→ 외부 전문가 그룹을 활용하여 다양한 위협정보를 공항 보안 현장이 이해할 수 있는 형태(**무엇을, 어디서, 어떻게 볼 것인가**)로 전환하는 **'정보의 현장화'** 기능 강화

다. 보안검색 현장은 테러조직의 '정찰 대상'

○ 1998년 뉴욕 공항 예행연습은 검색 절차가 테러조직의 시험 대상임을 실증. 검색 우회·시험 시도를 **'적대적 정찰(hostile reconnaissance)'로 인식·보고하는 절차**를 제도화

→ 항공보안 요원의 **비정상행동 식별 역량**을 강화하고, 의심상황 발견 시 **신속한 정보공유 체계** 확립 필요

○ 9·11은 여객기가 보호대상에서 공격수단으로 전환된 사건. 오늘날에는 **드론·차량·화물·내부자 계정·사이버시스템**도 중요시설 공격수단으로 전환될 수 있다는 전제에서 보안계획 설계

라. 불완전한 첩보 기반 합동훈련과 기본 보안수준

○ 국정원·경찰·국토부·공항운영자·항공사·출입국·군이 참여해 시간차를 두고 **불완전하고 상충하는 첩보를 투입**하고, 상황판단·보고·권한확인·예방조치·해제까지 전 과정을 평가하는 훈련 필요

→ 아울러 특정 첩보와 무관하게 유지되는 **기본 보안조치(baseline)의 이행 수준**을 주기적으로 검증

□ 협회의 활용 계획

○ 부설 **한국보안인재개발원** 교육과정의 '항공보안 위협의 역사와 교훈' 단원에 **원문 기반 사례(1998. 12. 예행연습, 2001. 8. 6. 문건 등)**를 반영하고, 검색요원 대상 **'적대적 정찰 식별' 교육 콘텐츠**를 개발할 계획

○ 아울러 이번 발표 내용과 교훈을 **2027년 항공보안 심포지엄** 세션 주제로 검토하고, CIA 원문 71건과 위원회 검토보고서 중 **항공 관련 문건의 전문 번역·분석 자료**를 후속 발간할 예정

□ 결론

○ 이번 공개자료는 정보기관(분석관)의 **전략적 경고가 반복됐음에도 유관기관이 이를 하나의 작전위험으로 전환하지 못한 과정**을 원문으로 확인시켜 줬다는 데 의미

* 다만 공격일자·항공편·가담자·최종 표적의 조합은 사전에 파악되지 않았으며, 이번 문서를 '사전인지의 증거'로 해석해서는 안 됨

○ 항공보안의 성패는 첨단장비나 정보량만으로 결정되지 않으며, **단편정보를 연결하는 분석체계와 불확실성 속에서도 조치할 수 있는 권한·기준·반복훈련**이 함께 구축돼야 함

○ 대한민국 항공보안 역량 강화를 위해서는 다양한 분야에서 풍부한 실전 경험을 지닌 **외부 전문가 그룹을 항공보안 현장 불시 점검에 활용**하고, **자문단 운영**을 통해 신종 위협 발굴 및 대응활동 강화 필요

※ 참고자료

○ CIA, 'CIA Releases President's Daily Briefs in Commemoration of the 25th Anniversary of 9/11' (2026. 9. 11.)

○ CIA, '71 Declassified 9/11-related President's Daily Brief Products' (2026. 9. 11.) — 1998. 9. 10. / 1998. 12. 4. / 2001. 8. 6. / 2001. 8. 28.자 PDB 원문 수록

○ 9/11 Commission, 'Report on Review of PDB Articles' (2004. 2. 9. 작성 / 2026. 9. 8. 기밀해제 / 9. 11. 공개, 미 국가기록원)

○ The 9/11 Commission Report, Chapter 8 'The System Was Blinking Red' (2004)