

미국과 영국의 테러조직 지정 및 관리에 대한 고찰

최진태

테러조직은 테러의 주체로 테러리즘의 핵심 구성요소이다. 테러의 위협에 효과적으로 대응하기 위해서는 테러조직에 대한 철저한 이해가 필요한 이유가 여기에 있다. 그리고 테러와의 전쟁에서 승패를 결정하는 요인 중에 하나는 테러조직에 대한 효과적인 관리와 통제 시스템의 유무(有無)라고 할 수 있다. 미국과 영국은 효과적으로 테러조직의 관리와 통제를 위해 테러조직 지정제도를 도입하여 운영하고 있다. 미국은 1997년 이후로 해외테러조직 지정제도를 도입하여 운영하고 있다. 이민 및 국적법에 근거하여 국무부장관은 해외테러조직을 지정하고 있으며, 이는 테러와의 전쟁에서 테러조직의 활동을 억제하는데 매우 유용한 제도로 평가받고 있다. 영국 역시 테러활동에 연관된 국·내외 테러조직의 활동을 금지하고, 테러조직과 관련된 당사자들을 강력하게 처벌할 수 있는 테러조직 관리·통제 시스템을 갖추고 있다. 영국의 내무부장관은 테러법에 의거하여 테러조직을 지정하고 있으며, 이를 통해 영국의 안보에 심각한 위협이 되는 테러조직을 효과적으로 관리하는데 매우 유용한 장치로 활용하고 있다. 한국은 2001년 이후 급증하는 테러로 인해 많은 고통을 당해 왔다. 테러위험도 다양한 테러조직으로부터 나오고 있다. 그러나 한국은 아직까지 테러조직에 대한 효과적인 관리 및 통제 장치를 마련하지 못하고 있다. 이러한 상황에서 미국과 영국의 테러조직 지정체계는 한국에게 벤치마킹의 대상이 될 수 있을 것이다. 본 연구의 목적은 미국과 영국의 국제테러조직 지정제도에 대한 고찰을 통해 우리에게 실질적인 위협이 되는 국제테러조직의 관리체계 방안을 마련하는 근거로 활용하고자 함이다.

주제어: 테러조직, 해외테러조직지정, 테러조직 관리 및 통제시스템, 대테러활동, 대테러법

I. 서론

1. 연구의 목적 및 필요성

테러의 주체, 테러의 객체, 그리고 테러의 수단은 테러리즘의 3대 구성 요소이다. 테러의 주체는 특정 목적을 달성하기 위해 테러를 주도적으로 수행하는 당사자, 즉 테러를 자행하는 테러조직을 말한다. 테러의 주체는 국가 또는 단체뿐만 아니라 테러를 수행하는 개인도 테러의 주체가 될 수 있다. 세계 각국에서 활동하고 있는 테러의 주체인 테러조직은 비밀스럽고, 점조직으로 구성되어 있어 그들의 실체를 파악하는 것도 매우 어렵다. 테러조직은 적게는 수명의 미니 조직에서부터 수만 명의 조직원

과 세포들을 거느린 거대 테러조직까지 매우 다양하다.(최진태, 2006: 79-80) 테러리즘에 대한 합의된 정의가 존재하지 않아 테러조직으로 분류하기에는 다소 논란의 여지가 있는 조직도 있지만 미국 RAND 연구소의 통계 자료에 의하면 1968년부터 2009년까지 최소 한 번 이상의 테러를 자행한 조직이 전 세계적으로 무려 1천 49개로 집계되고 있다.¹⁾ 그리고 미국 Maryland 대학의 National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START)의 통계에 따르면 전 세계적으로 1천 1백 97개의 테러조직이 있는 것으로 나타나고 있다. 지역별 현황을 보면, 테러 조직이 가장 많이 존재하는 지역은 중동·북아프리카 지역이며, 그 다음으로는 서유럽, 남아시아, 북미, 아프리카 순이다.²⁾

중동·북아프리카 지역에는 이라크 74개 조직, 레바논 54개 조직, 팔레스타인 지방 35개 조직 등을 포함하여 21개 국가에 3백 21개의 테러조직이 있다. 서유럽지역에는 2백 98개의 테러조직이 있는 것으로 집계되고 있는데, 그리스에만 86개의 테러조직이 존재한다. 남아시아 지역에는 인도 56개 조직, 파키스탄 32개 조직 등 11개국에 1백 64개 테러조직이 활동하고 있다. 남미 지역에는 콜롬비아 15개 조직을 포함하여 1백 21개의 테러조직, 북미지역에는 3개국에 88개의 테러조직, 그리고 아프리카에는 82개의 테러조직이 있다.

아울러, START는 국제 테러조직을 이념 및 성향에 따라 분류했는데, 민족분리주의 조직이 3백 39개로 가장 많으며, 최근에 극단적인 테러의 발생과 밀접한 연관성을 띤 것으로 지적되고 있는 극단적인 종교주의를 표방한 조직도 2백 8개에 달한다. 최근에는 활동이 현저히 약화되기는 했지만 1960년대부터 공산사회주의 정권들의 몰락 직전까지 활발한 활동을 했던 공산사회주의 표방 조직도 1백 47개가 있다.³⁾ 최근에 활발히 테러를 자행하는 대표적인 테러조직들을 분석해 보면, 세계 각지에 세포조직을 보유한 알 카에다, 제마 이슬라미야, 아브 사야프 그룹(ASG) 등 이슬람 극단 원리주의 세력, 체첸, 타밀족 등 민족분리주의 단체, 일본 옴 진리교와 같은 신흥 사이비 종교집단, 중남미 마약 카르텔 등과 연계된 초국가적 테러·범죄 조직 등이 테러의 핵심 주체로 등장하고 있다.

테러조직에 대한 정확한 이해는 대테러의 출발점이라고 할 수 있다. 이것은 테러의 주체에 대한 정확한 정보의 파악이 중요하다는 것을 의미하는 것이다.(최진태, 2006: 80) 테러조직의 실체를 파악할 수 있는 정보 수집과 함께 테러조직의 전술 및 전략의 변화에 대한 이해는 핵심적인 대테러 영역이다.

1) RAND Database of Worldwide Terrorism Incidents (<http://smapp.rand.org/rwtid/search.php>, 검색일, 2011년 4월 10일)

2) U.S. National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START), A Center of Excellence of the U.S. Department of Homeland Security Based at the University of Maryland, Terrorist Organization Profiles (TOPs) (http://www.start.umd.edu/start/data_collections/tops/terrorist_organizations_by_ideology.asp, 검색일, 2011년 4월 10일)

3) U.S. National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START), A Center of Excellence of the U.S. Department of Homeland Security Based at the University of Maryland, Terrorist Organization Profiles (TOPs) (http://www.start.umd.edu/start/data_collections/tops/terrorist_organizations_by_ideology.asp, 검색일, 2011년 4월 10일)

그리고 테러조직에 대한 관리와 통제가 가능하다면, 효과적으로 테러를 예방, 저지 및 차단할 수 있을 것이다. 이러한 목적 달성을 위해 미국, 영국, 캐나다, 인디아, 러시아 등은 테러를 자행하거나 테러를 자행할 개연성이 높은 조직을 국제테러조직으로 지정하여 관리하고 있다.⁴⁾ 하지만 한국은 테러조직 지정을 통해 위협적인 테러주체를 관리하고 통제할 수 있는 시스템은 물론 법적 근거도 아직까지 없는 실정이다.

본 연구의 목적은 미국과 영국의 국제테러조직 지정의 법률적 근거, 절차, 방법 등을 분석해서 우리에게 던지는 함의를 도출하고, 우리에게 실질적인 위협이 되는 국제테러조직의 관리체계 방안을 마련하는 근거로 활용하고자 함이다.

2. 선행연구검토 및 연구방법

테러에 대한 선행연구를 분석해보면, 테러유형 및 수단, 변화양상 분석, 테러의 발생원인, 각국의 대테러활동에 필요한 국제·국내법 체계, 테러의 예방, 저지 및 차단을 위한 기술적 대응방안 등에 대한 연구가 주를 이루고 있다. 아울러 테러조직에 대한 연구도 상당한 진정을 있었다. 그러나 테러조직에 대한 연구 대부분이 테러조직의 전략 및 전술, 테러조직의 구분, 지역적 혹은 국가별 현황, 테러조직의 테러네트워크 등에 국한되는 측면이 있었다. 이들 연구를 통해 기술적, 정책적 대응을 위한 훌륭한 대안들이 많이 제시되었다. 그러나 테러조직에 대한 구체적인 관리와 감독 체계에 대한 관한 연구는 부족한 편이다.

테러에 대한 대응에 있어서 가장 중요한 것은 테러의 주체인 테러조직에 대한 충분한 이해를 바탕으로 종합적이고, 체계적인 테러조직의 관리와 통제 체계를 갖추는 것이다. 이를 위해 미국, 영국, 캐나다, 인도, 러시아, 프랑스 등과 같은 국가들은 물론 국제연합에서도 국제테러조직과 국제테러범을 지정하여 관리하고, 통제하기 위한 방안을 마련하여 시행하고 있다. 한국은 아직까지 테러조직을 관리하고, 통제할 수 있는 시스템을 가지고 있지 못하며, 이를 뒷받침해줄 수 있는 연구도 전무한 상황이다.

2001년 이후 한국을 둘러싼 테러환경이 더욱 복잡해지고 있고, 이에 따라 한국에 대한 테러사건이 빈번하게 발생하고 있다. 따라서 우리에게 위협적이 되고 있는 국제테러조직의 효과적 관리를 위한 방안을 제시해주는 연구의 필요성이 제기되고 있다고 할 것이다. 이런 의미에서 본 연구의 의미를 찾을 수 있을 것이다. 본 연구의 목적 달성을 위해 미국과 영국의 관련법, 그리고 테러조직 주무부서의 발간문서, 그리고 영국내무부, 미국 국무부 등을 포함한 인터넷 홈페이지에 공개된 자료 등을 주로 이용하였다.

4) List of designated terrorist organizations (http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_designated_terrorist_organizations#cite_note-canada2010-03-05-0, 검색일: 2011년 3월 11일)

II. 미국과 영국의 테러조직지정 체계 및 현황

1. 미국

1) 테러조직지정 배경

미국에서 테러조직을 지정하는 근본적인 배경은 테러의 3대 구성요소 중에 하나인 테러 주체에 대한 관리를 통해 미국의 안보위협을 낮추려는 것이다. 테러조직지정의 핵심적인 역할은 국무부의 대테러조정관실(Office of the Coordinator for Counterterrorism)이다.⁵⁾ 대테러전쟁의 연장선상에서 해외테러조직을 식별하고 관리하기 위해서 테러조직으로 지정할 잠재적 대상이 되는지를 확인하기 위해 세계 도처에서 활동하고 있는 외국테러조직의 활동을 계속적으로 모니터링 한다. 잠재적 대상 여부를 판단할 때는 테러조직이 수행한 테러범의 실제 활동만 보는 것이 아니고 테러활동에 연루되어 있는지 또는 그런 활동을 수행할 의지와 능력을 보유하고 있는지 여부도 검토하고 있다. 물론, 판단 기준에는 테러조직의 활동이 미국 시민의 안전이나 국방, 외교, 경제 차원의 국가안보에 대한 위협여부도 당연히 포함된다.

2) 테러조직지정 법적 근거

미국의 테러조직 지정의 근거는 이민 및 국적법(Immigration and Nationality Act: INA)과 행정명령 13224(Executive Order 13224)호이다. INA는 해외테러조직(Foreign Terrorist Organizations: FTO)의 지정을 규정하고 있으며(INA, Sec. 219.(a)(1), 행정명령 133224는 INA보다 더 확대된 것으로 테러조직은 물론 테러조직의 일부분으로 행동을 하는 개인을 포함하여 특별지정테러리스트(Specially Designated Global Terrorists: SDGTs)로 지정할 수 있도록 규정하고 있다(EO 13324, Section 1; US Department of State, 2010).

INA에서 언급하고 있는 테러활동이란 “테러가 발생하는 국가(미국 내에서 발생할 경우 주정부 포함)의 법률에 비취볼 때 불법적인 활동”을 의미하는데 구체적으로 ① 운송수단의 강탈이나 파손(항공기, 선박, 차량을 포함), ② 나포나 억류된 자를 석방하도록 하기 위해 정부를 포함한 제3자로 하여금 어떤 행동을 하거나 못하도록 강요할 목적으로 일반인의 살상을 위한 나포나 억류 및 위협, ③ 국제적으로 보호를 받는 사람에 대한 폭력적 공격, ④ 암살, ⑤ 인명이나 재산을 손상할 목적으로 화생 및 핵물질, 그리고 폭발물의 사용, ⑥ 금지한 것을 하도록 하기 위한 위협, 시도 또는 음모가 포함된다.

5) US Department of State, Office of the Coordinator for Counterterrorism, Foreign Terrorist Organizations, November 24, 2010(<http://www.state.gov/s/ct/rls/other/des/123085.htm>, 검색일: 2011년 5월 8일)

(INA Section 212(a)(3)(B) 1a) 또 테러활동의 연루에는 ① 테러리스트 활동의 선동이나 직접적 감행, ② 테러리스트 활동의 준비나 계획, ③ 테러대상에 대한 정보수집, ④ 테러리스트 활동이나 테러조직을 위한 재정 및 물자의 지원이 포함된다(INA Section 212(a)(1)(B)(iv)).

3) 테러조직지정 절차

일단 테러조직으로 지정될 개연성이 높은 조직이 확인되면, 대테러조정관실은 공개정보는 물론 비공개정보 등을 기반으로 테러조직지정에 필요한 구체적인 증거를 축척하기 시작한다. 법무부장관 및 재무장관과의 협의에 따라 국무부장관이 테러조직 지정을 결정하면, 미 의회에 관련 사실을 통보하게 되고, 의회는 INA의 규정에 따라 7일간의 검토과정을 거치게 된다. 의회에서 7일간의 검토가 끝나면, 국무부는 연방기록국(Federal Register)의 출판을 통해 테러조직지정을 공표하게 된다(INA Section 219(a)(2)(A)(i)(ii)(B)(i)(ii)). 만약 미국 정부의 테러조직에 대해 이의를 제기하고자 할 때에는 테러조직 지정 30일 이내에 콜롬비아 순회재판부에 항소를 통해 법적 판결을 받을 수 있다(INA Section 219(c)(1); US Department of State, 2010: 235).

2004년에 제정된 정보개혁 및 테러예방법(Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004)에 의거하여 테러조직으로 지정된 단체는 지정일 혹은 재지정일로부터 2년 후 테러조직 지정 철회를 신청할 수 있다. 테러조직지정 철회를 위해서는 테러조직으로 지정된 사실이 부당하다는 충분한 증거를 제시해야 한다. 테러조직지정의 부당성을 주장하는 증거에 대한 검토가 5년 동안 이루어지지 않으면, 국무부장관은 철회에 대한 청원이 정당한 것인지를 재검토해야 한다. 테러조직 재지정절차는 테러조직 지정 절차와 동일하며, 국무부장관은 언제든지 지정 철회 혹은 재지정에 대한 상황의 변화가 생기면 필요한 조치를 할 수 있다. 테러조직의 지정과 철회의 핵심적인 기준은 미국의 안보 위협이다. 테러조직의 지정 철회는 의회가 할 수도 있으며, 법원의 결정에 따라 이루어질 수도 있다(US Department of State, 2010: 235).

4) 테러조직지정 효과

테러조직으로 지정되면, ① 미국법의 적용을 받는 자가 테러조직에 물질적, 재정적 지원을 하게 되면 위법으로 처벌받게 되어 있고(18 U.S.C. § 2339A(b)(1)), ② 테러조직의 멤버나 대표는 만약 외국인이라면 입국을 불허하고, 상황에 따라 미국으로부터 추방하도록 되어 있으며(8 U.S.C. §§ 1182(a)(3)(B)(i)(IV)-(V); 1227 (a)(1)(A)) ③ 테러조직이나 그 대리인이 보유하고 있거나 통제하고 있는 자산을 알고 있는 미국의 금융기관은 그 자산을 동결하고 미 재무성의 해외자산통제국에 보고하도록 되어 있다.⁶⁾

6) US Department of State, Office of the Coordinator for Counterterrorism, Foreign Terrorist Organizations,

테러조직으로 지정될 경우 미국은 다음과 같은 효과도 기대하고 있다. 즉, ① 테러에 대한 재정지원의 차단을 위해 애쓰는 정부노력을 지원하는 동시에 이에 대한 다른 국가들의 동참을 고무할 수 있고, ② 지정된 테러조직에 대해 국제적 낙인 및 고립화를 도모할 수 있으며, ③ 지정된 조직과 경제적 거래나 그들에 대한 기부를 억제할 수 있고, ④ 테러조직에 대한 일반의 지식과 경각심을 고양할 수 있으며, ⑤ 지정된 조직에 대한 미국의 우려를 다른 국가에도 효과적으로 전파하여 대테러국제공조에 적극적으로 참여를 유도하는 부수적 효과를 거두고 있다.⁷⁾

5) 테러조직지정 현황

2001년 8월 행정명령 13224호가 발효되었을 당시에는 알카에다, 아부사예프그룹 등이 해외테러조직으로 그리고 오사마 빈 라덴, 알 자와히리 등이 특별지정테러리스트로 지정되었다.⁸⁾ 현재(2011년 4월 기준) 해외테러조직으로 지정된 조직은 알 카에다를 포함하여 47개 조직으로 대부분 과격하고도 급진적인 이슬람원리주의 단체들이다.⁹⁾

2. 영국

November 24, 2010(<http://www.state.gov/s/ct/rls/other/des/123085.htm>, 검색일: 2011년 5월 8일)

7) US Department of State, Office of the Coordinator for Counterterrorism, Foreign Terrorist Organizations, November 24, 2010(<http://www.state.gov/s/ct/rls/other/des/123085.htm>, 검색일: 2011년 5월 8일)

8) Executive Order 13224, Office of the Coordinator for Counterterrorism, September 23, 2001

9) 미국이 지정한 47개의 해외테러조직의 이름은 다음과 같다: Abu Nidal Organization (ANO), Abu Sayyaf Group (ASG), Al-Aqsa Martyrs Brigade (AAMS), Al-Shabaab, Ansar al-Islam (AAI), Asbat al-Ansar, Aum Shinrikyo (AUM), Basque Fatherland and Liberty (ETA), Communist Party of the Philippines/New People's Army (CPP/NPA), Continuity Irish Republican Army (CIRA), Gama'a al-Islamiyya (Islamic Group), HAMAS (Islamic Resistance Movement), Harakat ul-Jihad-i-Islami/Bangladesh (HUJI-B), Harakat ul-Mujahidin (HUM), Hizballah (Party of God), Islamic Jihad Union (IJU), Islamic Movement of Uzbekistan (IMU), Jaish-e-Mohammed (JEM) (Army of Mohammed), Jemaah Islamiya organization (JI), Kahane Chai (Kach), Kata'ib Hizballah (KH), Kongra-Gel (KGK, formerly Kurdistan Workers' Party, PKK, KADEK), Lashkar-e Tayyiba (LT) (Army of the Righteous), Lashkar i Jhangvi (LJ), Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), Libyan Islamic Fighting Group (LIFG), Moroccan Islamic Combatant Group (GICM), Mujahedin-e Khalq Organization (MEK), National Liberation Army (ELN), Palestine Liberation Front (PLF), Palestinian Islamic Jihad (PIJ), Popular Front for the Liberation of Palestine (PFLP), PFLP-General Command (PFLP-GC), al-Qaida in Iraq (AQI), al-Qa'ida (AQ), al-Qa'ida in the Arabian Peninsula (AQAP), al-Qaida in the Islamic Maghreb (formerly GSPC), Real IRA (RIRA), Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC), Revolutionary Organization 17 November (17N), Revolutionary People's Liberation Party/Front (DHKP/C), Revolutionary Struggle (RS), Shining Path (Sendero Luminoso, SL), United Self-Defense Forces of Colombia (AUC), Harakat-ul Jihad Islami (HUJI), Tehrik-e Taliban Pakistan (TTP), Jundallah

1) 테러조직지정 배경

영국은 1970년 초부터 유럽에서 급증하는 테러와 북아일랜드의 분리 독립을 주장하며 테러를 자행하는 아일랜드공화군(IRA)에 대응하기 위해 강력한 법적 조치를 취해 오고 있다. 특히, IRA에 의해 자행된 버밍엄 선술집(Pub) 폭발물 테러로 평범한 영국인 21명이 사망하자 1974년에 한시법인 테러리즘방지법(Prevention of Terrorism-Temporary Provisions-Act 1974)을 제정하여 공포했다. 이 법은 IRA와 기타의 테러리스트 단체에 소속되거나, 직접 혹은 간접의 지원을 하는 행위를 모두 처벌하도록 규정하고 있으며, 테러리스트 단체에 대한 불고지죄를 범죄행위로 규정하고, 최장 5일 내의 범위에서 영장 없이 체포할 수 있도록 하고 있다(Walker, 1986: 34-119).

1974년의 테러리즘방지법은 한시법이라는 특징 때문에 테러대응에 있어서 한계점을 드러내게 되었고 이에 따라 2000년 7월에 새로운 테러법(Terrorism Act 2000)을 제정하여 2001년 2월부터 시행하기 시작했다. 이 법은 기존의 테러가 북아일랜드 테러에 국한된 임시법적 성격을 가진 것에 비해 테러의 범위를 영국 내에서뿐만 아니라 국제 테러를 포함한 모든 테러 행위에 대한 단속을 가능하도록 한 것이 특징이라고 할 수 있다. 특히, 동 법은 효과적으로 테러주체를 관리하기 위해 테러조직의 지정에 관한 절차와 해제 등에 관한 조항이 포함되어 있다. 이와 관련하여 테러단체의 통화기록압수와 금융기관에 대한 테러수사목적 예금계좌 확인요구 권한 등 테러에 대한 수사권이 강화되었다.¹⁰⁾

2) 테러조직지정 법적 근거

영국 정부의 테러조직지정 근거는 2000년에 제정된 테러법(Terrorism Act 2000)이다. 테러조직지정은 설립 목적과 테러 활동 및 조직원들과 관련된 구체적인 혐의에 대한 정보기관, 경찰 등의 정보와 증거 등을 종합적으로 검토하여 지정한다. 영국 내무부는 동 법에 따라 테러혐의가 있는 조직들에 대한 활동금지권한을 가지고 테러범들의 영국 내 활동을 차단하기 위한 모든 조치를 단행하고 있으며, 테러조직으로 지정된 단체는 자금모집, 선전활동 및 3인 이상 조직원의 회합(會合) 등이 금지되고 있다(Terrorism Act 2000(c. 11), Part II).

3) 테러조직지정 절차

테러법 2000은 테러를 정치적, 종교적 또는 이념적 목적을 달성하기 위해, 정부에 영향을 주거나 일반 대중을 협박하고자 정부에 영향을 주거나 일반 대중을 협박함으로써 사람의 생명, 신체에 중대한 위험을 가하거나 심각한 재산상 피해를 유발한 경우로 정의하고 있다(Terrorism Act 2000(c. 11), Part I. 1). 이러한 목적 달성을 위해 특정단체가 테러자행 또는 참여, 테러준비, 조장, 선동 기타 테러

10) Terrorism Act 2000 (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/contents>, 검색일: 2011년 5월 2일)

와 관련되어 있다고 판단할만한 충분한 증거가 확보될 경우에 내무부장관은 해당 단체를 테러조직(Proscribed Organizations)으로 지정하게 된다(Terrorism Act 2000, Part II. 3).

테러에 연관된 것으로 믿어지는 조직에 대한 활동금지 해제를 원하는 경우 이해 당사자 조직 혹은 테러조직지정에 따라 피해를 당하는 이해 당사자가 적법한 절차에 따라 충분한 증거자료를 제출하여 해제신청을 할 수 있도록 보장되어 있다(Terrorism Act 2000, Part II. 4). 만약 내무부 장관이 테러조직해제 요구를 거절하는 경우에는 금지조직항소위원회(Proscribed Organizations Appeal Commission: POAC)에 항소를 할 수 있다(Terrorism Act 2000, Part II. 5). POAC는 대법관(Lord Chancellor)이 임명하는 위원들로 구성된다.¹¹⁾ 아울러 법원에 항소를 신청하고, 법원의 결정에 의해서도 테러조직 지정이 해제될 수도 있다.(Terrorism Act 2000, Part II. 6) 실제로 테러조직지정에 불복한 Mujaheddin e Khalq (MeK)이 POAC와 법원에 해제 신청을 했고, POAC와 법원은 심의 절차를 거쳐 2008년 6월에 명단에서 삭제되었다.¹²⁾

4) 테러조직지정 효과

테러조직의 지정을 통해 영국 정부는 테러조직에 가담하는 자들에 대한 강력한 처벌이 가능하게 되었고, 이를 통해 테러를 억제함으로써 영국의 안보위협을 제거하는 효과를 기대하고 있다. 테러법 2000에 따라 테러조직에 가입이나 본인 스스로 조직원임을 공개하는 경우 이거나 테러단체 지원을 권유하는 경우에는 10년 이하의 징역으로 처벌하도록 되어 있다(Terrorism Act 2000, (c. 11)). 그리고 수정, 보완된 테러법 2006은 테러 관련 표현물을 전파하거나 배포 등을 하는 경우에는 7년 이하의 징역으로 처벌하고 테러 관련 훈련을 시키거나 받는 경우 및 테러훈련 장소를 방문하는 경우에는 10년 이하의 징역으로 처벌하도록 되어 있다(Terrorism Act 2006(c. 11)). 영국의 이러한 강력한 처벌은 국·내외적인 논쟁의 대상이 되기도 했지만 영국 내에서 커다란 위협이 되었던 북아일랜드 테러조직의 관리와 통제라는 측면에서는 성공적이었다고 평가할 수 있다. 방사능 물질과 관련한 범죄는 더욱 강력한 처벌을 규정하고 있는데, 방사능장치 또는 물품 제조와 소지 및 방사능 장비, 물질 또는 시설과 관련한 테러 위협의 경우에는 종신형으로 처벌할 수 있게 한 것이 그것이다. 이밖에도 테러 목적으로 물품을 소지한 경우에는 기존 10년 이하에서 15년 이하의 징역으로 형량을 강화하였다(Terrorism Act 2006(c. 11)). 이러한 영국의 조치는 1995년 동경 독가스 테러를 통해 대량살상무기를 통한 메가 테러의 가능성이 현실적인 문제로 등장하면서 강력한 처벌을 통한 억제효과를 유발하여 화생방 테러를 자행할 수 있는 조직의 출현을 사전에 막기 위한 조치로 해석할 수 있다.

11) UK Ministry of Justice, Proscribed Organizations Appeal Commission (POAC), (<http://www.justice.gov.uk/guidance/courts-and-tribunals/tribunals/proscribed-organisations/index.htm>, 검색일, 2011년 5월 3일)

12) UK Home Office, Proscribed terrorist groups <http://www.homeoffice.gov.uk/publications/counter-terrorism/proscribed-terror-groups/proscribed-groups?view=Binary>(검색일, 2011년 4월 28일)

5) 테러조직지정 현황

테러법(Terrorism Act 2000)에 근거하여 최초로 북아일랜드에서 활동하는 얼스터 방위협회(Ulster Defence Association: UDA), 얼스터 자유 투사(Ulster Freedom Fighters: UFF), 얼스터 자원군(Ulster Volunteer Force: UVF) 등 14개 조직, 그리고 알 카에다, 헤즈볼라, 하마스, 제마 이슬라미야 등 총 46개 조직을 국제 테러단체들을 지정을 불법조직으로 규정하고 있다.¹³⁾

III. 미국과 영국의 테러조직 지정 비교

미국과 영국은 테러조직 지정을 통해 테러주체에 대한 감시, 관리 및 통제 장치를 마련해두고 있다. 양국은 모두 법적 근거를 마련하고, 법적 근거에 따라 테러조직의 지정범위, 기준, 절차, 이의제기 등의 구체적인 규정을 명시하고 있다. 양국의 테러조직과 관련된 사항은 아래의 비교표에서 알 수 있듯이 공통점과 차이점을 보이고 있다.

13) 국제테러조직으로 지정된 조직은 17 November Revolutionary Organisation (N17), Abu Nidal Organisation (ANO), Abu Sayyaf Group (ASG), Al-Gama'at al-Islamiya (GI), Al Ghurabaa, Al Ittihad Al Islamia (AI), Al Qa'ida, Al Shabaab, Ansar Al Islam (AI), Ansar Al Sunna (AS), Armed Islamic Group (Groupe Islamique Armé) (GIA), Asbat Al-Ansar ('League of Partisans' or 'Band of Helpers'), Babbar Khalsa (BK), Basque Homeland and Liberty (Euskadi ta Askatasuna) (ETA), Baluchistan Liberation Army (BLA), Egyptian Islamic Jihad (EIJ), Groupe Islamique Combattant Marocain (GICM), Hamas Izz al-Din al-Qassem Brigades, Harakat-Ul-Jihad-Ul-Islami (HUJI), Harakat-Ul-Jihad-Ul-Islami (Bangladesh) (Huji-B), Harakat-Ul-Mujahideen/Alami (HuM/A and Jundallah), Harakat Mujahideen (HM), Hizballah Military Wing, Hezb-E Islami Gulbuddin (HIG), International Sikh Youth Federation (ISYF), Islamic Army of Aden (IAA), Islamic Jihad Union (IJU), Islamic Movement of Uzbekistan (IMU), Jaish e Mohammed (JeM), Jeemah Islamiyah (JI), Khuddam Ul-Islam (Kul) and splinter group Jamaat Ul-Furquan (JuF), Kongra Gele Kurdistan (PKK), Lashkar e Tayyaba (LT), Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), Libyan Islamic Fighting Group (LIFG), Palestinian Islamic Jihad - Shaqaqi (PIJ), Revolutionary Peoples' Liberation Party - Front (Devrimci Halk Kurtulus Partisi - Cephesi) (DHKP-C), Salafist Group for Call and Combat (Groupe Salafiste pour la Predication et le Combat) (GSPC), Saved Sect or Saviour Sect Sipah-E Sahaba Pakistan (SSP) (Aka Millat-E Islami Pakistan (MIP) - SSP, Jammāt-ul Mujahideen Bangladesh (JMB), Tehrik Nefaz-e Shari'at Muhammadi (TNSM), Teyre Azadiye Kurdistan (TAK) 등이며, 북아일랜드 테러조직으로는 Continuity Army Council, Cumann na mBan, Fianna na hEireann, Irish National Liberation Army, Irish People's Liberation Organisation, Irish Republican Army, Loyalist Volunteer Force, Orange Volunteers, Red Hand Commando, Red Hand Defenders, Saor Eire, Ulster Defence Association, Ulster Freedom Fighters, Ulster Volunteer Force 등이다. (United Kingdom Home Office. "Proscribed terrorist groups. <http://www.homeoffice.gov.uk/publications/counter-terrorism/proscribed-terror-groups/proscribed-groups?view=Binary>. 검색일: 2011년 4월 8일).

<표 1> 미국과 영국의 테러조직지정 비교

구분	미국	영국
범위	<ul style="list-style-type: none"> • 해외테러조직 - 금지조직 • 테러와 연관된 조직 및 개인(자산동결, 지정) • 테러리스트 해제 리스트(테러조직과 연관된 외국인 해제, 지정) 	<ul style="list-style-type: none"> • 국제테러조직 • 북아일랜드(국내) 테러조직
근거	<ul style="list-style-type: none"> • 이민 및 국적법 • 행정명령 13224 • 애국자법(테러리스트 삭제 리스트 유지) 	<ul style="list-style-type: none"> • 테러법 2000 • 1974년 북아일랜드 비상조치법
효력	<ul style="list-style-type: none"> • FTO에 대한 공개적인 물질 지원을 하는 본토 내의 사람은 사법적 처벌의 대상(물질 지원이라 함은 현금, 현금대체수단, 증권, 주식제공, 훈련, 전문적 자문, 피난처 제공, 위조 서류 및 신분증 제공, 통신도구, 무기, 치명적 물체, 폭탄, 개인교통수단, 기타 물질 자산 등을 의미함) • FTO 지도자 혹은 구성원의 입국거부 및 추방 • FTO의 자산 동결, 행정명령 13224에 따라 개인과 그룹의 자산에 대해서는 재무부와 해외자산통제국에 보고 • 테러리스트 제외 리스트와 관련된 자 혹은 지원제공 외국인 미국 입국거부 혹은 추방 	<ul style="list-style-type: none"> • 테러조직의 구성원, 자금모금 등을 통한 테러조직 지원, 테러조직을 지원하는 회합 마련의 지원, 테러조직을 고무하는 회합의 연설 등이 금지 • 유죄로 판결되면, 최고 10년 형 혹은 벌금형에 처할 수 있으며, 공공장소에서 테러조직으로 지정된 조직을 찬양하거나 고무하는 내용이 있는 복장을 착용하는 경우 최고 6개월의 징역형, 벌금형 등에 처할 수 있음(징역형과 벌금형을 동시에 선고할 수도 있음)
최초 지정 명단	<ul style="list-style-type: none"> • 1997년 10월에 30개 조직이 지정됨 	<ul style="list-style-type: none"> • 2001년 3월에 21개의 국제테러조직이 지정됨(1974년 비상조치법에 따라 북아일랜드의 14개 조직이 포함되었음)
기준	<ul style="list-style-type: none"> • FTO는 테러활동에 반드시 연관되었거나 혹은 테러활동을 자행할 의도와 능력을 보유 • FTO의 테러활동이 미국의 안보와 미국인의 안전에 위협이 되어야 함(국가안보는 국방, 국제관계 혹은 경제적 이익에 대한 위협) • 대통령 행정명령에는 구체적인 기준이 명시되어 있지는 않음(미국의 경제적 이해, 대외정책, 국가안보에 급박하고, 비정상적인 즉각적인 추가 위협으로 명시되어 있음) • 테러조직외명단에 포함되는 조직은 국무부장관의 결정에 의해서 이루어지며, 테러활동에 물질적 지원을 제공하거나, 사상자가 발생할 수 있는 의도를 표출하는 등의 상황에서 이루어짐(미국의 안보에 위협이 되는 잠재적인 테러조직임) 	<ul style="list-style-type: none"> • 테러조직은 테러를 자행하거나, 테러자행에 참여하는 사람 그리고 이들과 연계된 사람, 테러를 준비하거나 테러를 고무하는 사람, 그리고 테러와 관련된 사람으로 정의하고 있음 • 내무부장관은 조직의 활동에 대한 규모와 본질, 영국에 대한 구체적인 특정 위협, 해외에서 영국인에 대한 위협이 특정되는 경우, 테러조직의 존재가 영국 내에서 확인 되는 경우, 대테러 국제공조를 위해 필요한 경우 등을 종합적으로 고려하여 최종적으로 테러조직 지정에 대한 최종적인 의사 결정을 내림
테러 리증 정의	<ul style="list-style-type: none"> • 사람의 생명을 위협에 빠뜨리는 불법적 범죄행위와 민간인을 협박, 강제하거나, 협박과 강제를 통해 정부의 대외 정책에 영향을 미치거나, 인질납치, 암살, 대량 파괴를 통해 정부의 행위에 영향을 미치는 행위 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부에 영향력을 미치기 위해 위협행동을 하거나 대중을 협박하거나, 이념적, 정치적, 종교적 목적으로 대중 기반을 위협에 처하도록 하는 행위
지정 기관 및 절차	<ul style="list-style-type: none"> • 국무부 대테러조정관실에서 테러조직지정 관련 정보와 증거를 기반으로 검토 • 국무부장관에게 보고서를 제출 • 국무부장관은 재무부장관과 법무부장관의 협의를 거쳐 FTO 지정 • 의회 통보 및 심의(심의 의결이 이루어지지 않으면, 국무부장관은 FTO 지정 의사를 의회에 통보) 	<ul style="list-style-type: none"> • 내무부장관은 영국과 우방국 정보기관의 비밀정보 등을 바탕으로 테러조직지정그룹 선정 • 테러조직지정 실무그룹이 최종 검토 • 테러조직지정 결과 의회통보
공표	<ul style="list-style-type: none"> • 의회의 의결이 부결되면, 국무부장관은 7일간의 유예 기간을 두고 연방기록국에 사실을 통보하고, FTO 명단이 공개되며, 즉시 효력을 발생한다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 내무부장관은 테러조직지정 명단을 의회에 공개하고, 상정하여 의회의 승인 받아야 함 • 의회는 일부 혹은 전체에 대한 가결 거부권 보유
해제	<ul style="list-style-type: none"> • FTO 지정은 지정일로부터 2년 후에 자동적으로 해제 • 국무부 장관은 FTO 지정 기준에 따라 추가적으로 반복적으로 매 2년에 걸쳐 재지정을 할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 테러조직 해제에 대한 기간의 제한이 없음 • 실무그룹은 잘 분석된 고급 정보와 자료를 바탕으로 매 6개월 마다 지정된 테러조직에 대한 검토 • 반기별로 독립적인 검토위원들을 통해 테러법을 검토하고, 권고사항을 검토
이의 제기	<ul style="list-style-type: none"> • FTO로 지정된 조직은 미국 법원을 통해 지정일로부터 30일 이내에 콜롬비아 순회 법원을 통해 사법적 판단을 구할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 지정된 테러조직 혹은 이해 당사자가 내무부 장관에게 테러조직지정명단 삭제를 요청할 수 있음 • 삭제 요청이 내무부장관에 의해 거부되면, POAC에 이의를 제기할 수 있음 • POAC에 의해 명단 삭제가 거부되면, 법원에 항소를 할 수 있음

1. 테러조직 지정 개념

미국은 테러조직의 관리를 위해 해외테러조직(Foreign Terrorist Organizations: FTO)이라는 용어를 사용하고 있는데, 미국의 안보에 위협이 되는 국제테러조직을 의미한다. 미국은 FTO는 물론 FOT에서 해제되었거나 추가적으로 세심한 관리가 필요한 테러조직 리스트를 작성하여 관리하고 있다. 영국은 테러조직을 금지된 조직(Proscribed Organizations: PO)이라는 용어를 사용하고 있는데, 국제테러조직은 물론 자국 내의 가장 큰 위협이 되고 있는 북아일랜드의 테러조직도 PO로 지정하고 있으며 불법적인 조직으로 활동이 금지된 조직과 사람도 포함된다.

2. 테러조직 지정 법적근거

미국의 법적 근거는 이민 및 국적법, 행정명령 13224에 따라 FTO 지정을 하고 있으며, 애국자 법에 의거하여 테러리스트 해제 리스트를 유지한다. 반면에 영국은 테러법에 따라 국제테러조직, 그리고 북아일랜드조치법에 따라 북아일랜드 테러조직을 지정하고 있다.

3. 테러조직 지정 기준

미국과 영국의 테러조직 지정 기준은 테러를 자행하거나, 국가안보에 위협이 되는 조직이라는 공통점을 가지고 있다. 차이점은 미국이 테러를 자행할 의사가 있거나 테러자행능력이 있는 경우인 반면, 영국은 테러자행에 참여한 사람 혹은 이들과 연관된 사람으로 조금 더 광범위하다는 특징이 있다. 이처럼 영국의 기준이 좀 더 광범위한 이유는 북아일랜드 분쟁과 관련된 자생적 테러, 즉 내국인에 의한 테러 자행이 빈번하다는 것이 반영된 결과라고 볼 수 있다.

4. 테러조직 지정 책임기관 및 절차

미국은 국무부, 영국은 내무부에서 테러조직을 지정하고 있다. 영국의 내무부와 같은 역할을 미국의 국무부에서 담당하므로 양국의 책임 지정기관의 차이점은 없다. 차이점은 영국의 경우에 구체적으로 테러조직지정을 위한 실무그룹을 두고 있다는 것이다. 양국 모두 테러조직지정이 결정되면, 의회의 승인을 거치도록 되어 있으며, 미국의 경우 의회의 거부가 있더라도 주무 장관이 고유 권한으로 유예기간을 두고 지정을 공표할 수 있다.

5. 테러조직 해제 및 이의제기

미국과 영국의 테러조직 관리체계의 가장 큰 차이점은 해제 및 이의제기에서 발견된다. 미국의 경우 FTO는 2년 후 자동적으로 해제된다. 그리고 국무부장관은 FTO 지정 기준에 따라 재지정이 가능하다. 영국은 PO 해제 기간이 별도로 규정되어 있지 않다. 하지만 내무부는 6개월마다 PO에 대한 검토를 하도록 되어 있고, 아울러 독립성이 확보된 위원들이 관련법에 대한 검토를 통해 지속적으로 보완하고 있다.

테러조직 해제와 관련해서도 차이점이 있다. 미국은 테러조직 지정에 불만이 있을 경우 테러조직 지정 후 30일 이내에 콜롬비아 순회 재판소에 이의를 제기하도록 되어 있다. 영국은 테러조직 지정 주무부서인 내무부장관에게 테러조직으로 지정된 조직 혹은 이해 당사자가 테러조직 지정 명단 삭제를 요청할 수 있다. 추가적으로 내무부장관이 이를 거부할 경우 테러조직지정항소위원회(POAC)에 이의를 제기할 수 있으며, 이마저도 거부되면 법원에 항소를 할 수 있다. 이의제기가 한 번 만 가능한 미국과 달리 영국은 3번까지 가능하다는 특징을 가지고 있다.

IV. 미국과 영국의 테러조직 관리체계의 한국적 함의

1. 한국의 테러환경과 해외테러조직 지정의 필요성

한국의 국제테러 발생현황은 역사·시대적 흐름과 국제정치적 상황에 따라 꾸준히 증가하고 있다. 특히 <표 2>에서와 같이 2006년을 기점으로 하여, 매년 10건 이상의 테러사건이 우리국민을 대상으로 자행되는 증가 추세를 보이고 있다.

<표 2> 한국의 테러 현황(2001-2009년)

연도	아프리카	아시아	남미	중동	북미	유럽	합계
2001		1	2	1		1	5
2002		2					2
2003		1		5			6
2004		1		7			8
2005	1	3		2	1		7
2006	5	6		3		3	17
2007	7	1		7		1	16
2008	8	4		2			14
2009	6	2		3			11
합계	27	21	2	30	1	5	86

※ 자료: 테러정보통합센터. 검색일: 2011년 4월 10일.

지금까지 국내에서 국제테러조직에 의한 테러발생은 없었다. 한국인에 대한 테러는 모두 해외에서 발생했다. 대테러 및 치안 유지 능력이 상대적으로 양호하고, 국내에 테러조직이 없다는 점 등에서 한국인에 대한 테러는 국내가 아닌 해외에서 발생했다. 그 이유는 첫째, 1980년 출국 자율화 조치가 이루어지면서 해외여행 등 타국 방문 목적에 따라서 출국자수의 증가에 따른 테러노출에서 기인한다. 둘째, 해외 파병과 관련된 환경이다. 이라크, 아프간, 소말리아, 레바논 등 중동 및 아프리카 지역에 대테러 국제공조차원의 파병이 반한 감정의 한 원인으로 작용했고, 반미 감정이 한국으로 이식되는 결과를 초래했다. 실제로 미국의 대테러 전쟁이 시작된 2001년 이후 해외에서 한국인 관련 테러발생 건수가 증가했다. 셋째, 한국교회의 공격적인 이슬람권 선교가 일정부분 영향을 미쳤다. 급격하게 증가한 기독교 선교사의 수와 선교 방법에 대한 반감으로 이슬람원리주의자들과 조직에 의한 테러가 많아졌다. 넷째, 한국 기업들의 적극적인 해외진출에 원인을 찾아 볼 수 있다. 해외에 진출한 기업 수가 3만 5천여 개에 달하는데, 보안대책이 완벽하지 못한 기업을 대상으로 한 테러조직의 공격이 증가하고 있다(최진태, 2010: 66-70).

2001년부터 2009년까지 국외에서 발생한 우리국민 피해규모는 총 86건으로 나타났다. 중동지역의 경우 이라크에서 발생한 테러사건이 17건으로 가장 높은 비율을 차지하고 있으며, 다음으로 아프가니스탄으로 7건이 발생했다. 이 수치는 중동 전체 사건의 80%를 차지하는 것이며, 중동지역은 한국인과 관련된 테러발생의 온상과 같은 곳이다. 한국인이 이라크 내 테러세력의 집중적인 표적이 되고 있으며, 아프간 역시 한국군의 파병지로 한국인에 대한 중동전체 테러사건의 23%가 이곳에서 발생했다. 특히 이들 국가에서 2004년과 2007년에 가장 많은 테러가 발생한 배경은 첫째, 2003년에 이라크 파병 동의안이 국회를 통과하여 본격적인 이라크 파병활동에 접어드는 시기였으며, 둘째, 2004년 알자지라 위성 TV를 통해 알카에다 조직의 2인자인 알 자와히리가 한국에 대한 테러협박 방송을 했던 시기와 일치하고 있다. 2007년에는 이라크 내 자이툰 부대의 활동이 가장 두드러지는 시기였으며, 우리군의 윤장호하사가 폭탄테러에 희생되었던 시기였다.

아프리카의 경우 가장 많은 테러가 발생한 국가는 나이지리아와 소말리아로 각각 12건씩의 테러가 발생했다. 이는 대륙전체의 89%에 육박하는 테러사건이 두 나라에서 발생한 것이다. 나이지리아의 경우 산유지 니제르델타 지역에서 테러가 집중되었다. 나이지리아 중앙정부의 석유수익 독점에 반발한 지방족벌 무장조직과 추종세력들이 연계해 분리독립을 주장하며 중앙정부 및 외국계 석유회사를 대상으로 테러를 자행하고 있다. 2006년부터 최근까지 한국기업의 공사현장에서 작업 중인 한국인 근로자들이 무장 세력에 의해 공격을 받았고, 공격 형태는 대부분 금전 강탈을 목적으로 한 인질납치테러였다. 이들의 경우 대부분 협상을 통해 거액의 몸값을 지불하고 사건이 종결되었다.

아시아는 세계에서 많은 국가와 넓은 영토, 인구가 집중되어있어 정치적으로 다양한 사건들이 생성되는 곳이다. 가장 테러 피해를 많이 입은 파키스탄은 탈레반과 분리주의 세력, 시아-수니파간 종파갈등에 기인하여 이슬람 내 종파 간 보복테러 등이 일어나는 정세가 혼란한 국가이다. 다음은 인도네시

아, 필리핀으로 세계 3대 테러조직인 제마 이슬라미야(JI)와 아부 사예프 그룹(ASG)에 의한 테러가 주를 이루고 있는 곳이다. 특히 인도네시아는 세계 최대의 이슬람 국가로 알카에다 등 국제테러조직의 은신처 역할을 담당해온 지리적 환경을 갖추고 있다. 세계 최대 도서국가인 인도네시아 주변의 섬들은 국제테러조직의 아지트로 정평이 나있는 곳이다. 이에 따라 아시아 지역에서 21건의 테러로 인해 한국인이 피해를 입었다.

이처럼 한국인에 대한 테러가 점진적으로 증가하고 있는 상황에서 한국과 한국인에 대한 위협의 주체에 대한 감시와 관리, 통제가 필요한 상황이다. 테러에 대한 대응에 있어서 중요한 것은 테러의 예방, 저지, 차단이다. 이를 위해서는 한국에 대한 테러의 자행 주체에 대한 관리가 절실하다고 할 것이다. 따라서 미국과 영국처럼 해외테러조직을 지정하고, 집중적으로 관리할 수 있는 시스템의 구축이 필요한 것이다.

2. 국제테러조직 지정 및 관리를 위한 방안

1) 국제테러조직 지정을 위한 법적 근거 마련

미국과 영국처럼 한국에 위협이 되고 있는 테러주체에 대한 관리방안을 마련함에 있어서 가장 중요한 선결 요건은 법적 근거를 갖추어야 한다. 문제는 아직까지 테러대응에 필요한 포괄적 법적 근거마저도 없다는 것이다.¹⁴⁾ 테러의 심각성이 증명된 9.11 미 테러 이후 한국도 2001년 11월에 처음으로 정부가 마련했던 ‘테러방지법’은 통과되지 못하고, 16대 국회임기가 만료되면서 자동적으로 폐기되고 말았다. 그 이후에도 ‘테러대응체계의 확립과 대테러활동 등에 관한법률안(2005.3.15, 공성진의원 대표발의)’, ‘테러방지 및 피해보전 등에 관한 법률안(2005.8.26, 조성태의원 대표발의)’, ‘테러예방 및 대응에 관한법률안(2006.2.14, 정형근의원 대표발의)’, ‘테러자금조달의 금지를 위한 법률안(2007.1.15, 정부발의)’, 그리고 국가대테러활동 기본법안(2008.10.28, 공성진의원 대표발의) 등을 통해 대테러법 제정을 시도했지만, 국정원 권한강화, 인권침해 등에 대한 시민단체의 거센 반발과 정당 간 이견으로 인해 결실을 맺지 못했다. 이들 법안의 핵심적인 내용은 국가 대테러활동지침의 틀을 유지하고 있는데, 대응기구로 ‘테러대책회의’ 및 ‘테러대응센터’의 신설 등이다(윤태영, 2009: 456-457).

그러나 테러의 주체에 관한 관리 및 통제를 위한 내용은 포함되지도 않았다. 따라서 향후 대테러법을 마련함에 있어서 테러의 3대 구성요소인 테러주체의 관리 및 통제에 관한 구체적인 근거가 반드시 포함되어야 할 것이다. 우리에게 큰 위협이 되고 있는 테러주체에 대한 정확한 이해를 바탕으로 하지 않는 대테러 활동은 사상누각에 그칠 수 있기 때문이다. 테러조직의 관리를 위해서는 단일법보다는

14) 한국은 2002년 발효된 ‘테러자금조달의 억제에 관한 협약’의 국내적 이행을 위하여 2010년 2월에 발효된 ‘공중 등 협박목적에 관한 자금조달행위의 금지에 관한 법률’을 제정했다. 그러나 이법은 한국의 테러대응을 위한 독자적인 법적 장치가 아니고 국제사회의 일원으로 우리나라가 체결한 조약 및 일반적으로 승인된 국제법규의 성실한 이행과 국제평화 및 안전유지를 위한 국제적 노력에 기여하기 위한 법률일 뿐이다.

포괄적인 대테러법의 일부조항으로 근거를 마련하는 것이 더 효과적일 것이다. 그 이유는 체계적인 국가대테러체계를 구축에 필요한 대테러법이 없이 테러조직의 지정 및 이에 필요한 후속조치를 하는 것이 완벽해질 수 없기 때문이다. 만약 단 기간에 단일 대테러법 제정이 어렵다면, 해외테러조직지정법(가칭)을 단일법으로 마련하는 방법이라도 서둘러서 강구해야 할 것이다.

2) 테러조직지정 책임부서, 방법 및 절차

미국은 국무부, 영국은 내무부에서 테러조직지정에 대한 포괄적인 책임을 지고 있다. 실질적으로 이들 부서가 대테러 책임부서로 테러조직 지정과 관련하여 가장 중요한 테러정보수집 등과 같은 대테러 역량을 충분히 갖추고 있다는 점이 반영된 것이라고 분석된다. 우리의 경우는 법적 근거가 없어서 대테러 책임부서가 불(不)분명하다. 다만 한국의 테러대응체계의 근간이 되고 있는 국가대테러활동지침에 따라 국가정보원에게 해외테러조직을 지정하고, 관리하는 실무적인 책임을 부여하는 것이 현실적인 대안이 될 것이다. 다만 미국과 영국처럼 국정원장이 법무부 등과의 협의를 해외테러조직을 지정하여 테러대책회의에서 최종적으로 결정하고, 국회의 승인을 받는 방안이 가장 이상적인 것으로 판단된다.

3) 해외테러조직 지정 및 해제

해외테러조직으로 지정되기 위해서는 ‘한국의 국가안보에 위협을 가하는 조직’, ‘한국인의 인명과 재산에 대한 위협이 되는 조직’, 그리고 ‘한국과 한국인에 대한 테러를 실질적으로 자행한 조직’이라는 조건을 우선적으로 갖추어야 할 것이다. 그리고 ‘한국과 한국인에 대한 테러를 자행하는 테러조직을 지원하는 테러네트워크 조직’도 포함되어야 한다. 아울러 ‘국제사회에 위협이 되는 조직으로 테러활동에 연관되거나 테러활동을 자행할 충분한 의도와 능력을 가진 조직’도 대테러국제공조차원에서 해외테러조직지정 명단에 포함시키는 것도 고려해볼 필요가 있다.

해외테러조직은 매년 국가정보원이 충분한 테러정보수집과 분석을 통해 해외테러조직지정 예비명단을 작성하고, 법무부와 최종 협의를 통해 지정 혹은 해제하는 것이 합리적이다. 미국은 해외테러조직 지정 후 2년이 경과하면 자동으로 해제되며, 요건을 갖춘 조직에 대해서는 재지정하는 형태를 취하고 있다. 영국의 경우는 해제 기간이 정해져 있지 않다. 매 6개월마다 테러조직에 대한 평가를 통해 유지 혹은 해제를 결정하고 있다. 테러조직의 활동과 위협에 대한 분석을 위해 영국의 경우와 같이 6개월은 충분하지 않으며, 미국의 2년은 테러양상의 변화를 신속하게 반영할 수 없으므로 우리의 경우는 해외테러조직지정과 해제 주기를 1년 단위로 하는 것이 합리적일 것이다.

해외테러조직지정에 대한 이의를 가진 조직 혹은 적법한 이해 당사자는 테러활동에 관여하지 않았다는 충분한 증거를 바탕으로 테러대책회의에 해제지정을 요구할 수 있도록 하고, 이에 대한 거부

이루어지면 최종적으로 법원에 소송을 제기할 수 있도록 하면 될 것이다.

4) 해외테러조직 지정에 대한 재제

해외테러조직으로 지정된 조직의 국내 활동을 철저히 차단하고, 조직의 지도자는 물론 구성원에 대해서는 입국을 차단해야 한다. 그리고 국내에 잠입한 경우에는 체포하여 강제추방을 하거나 사법적 처벌을 가해야 할 것이다. 현재는 테러조직의 지도자나 구성원에 대한 처벌 규정이 없어서 불법체류 등과 같은 위법행위가 확인될 경우에 한해서 추방하는 형태를 취하는 한계점을 노출하고 있다. 뿐만 아니라 해외테러조직지정 조직과 구성원들에게 대한 피난처 제공, 자금지원, 테러수단 무기 혹은 물질 제공, 위조서류 혹은 신분증 제공 등과 같은 유무형의 지원을 하는 세력과 개인에 대해서는 국적을 불문하고 처벌을 해야 할 것이다. 영국의 경우는 해외지정테러조직에 대한 공개적 찬양 혹은 고무의 경우에도 처벌을 규정하고 있다. 심지어는 특정조직을 지지하는 복장 착용의 경우에도 처벌대상으로 삼고 있다. 해외테러조직으로 지정되는 조직은 물론 구성원 그리고 지원세력에 대한 자산동결과 함께 테러자금차단 장치와 강력한 처벌 규정도 마련되어야 할 것이다.

V. 결론

테러 양상의 변화 뒤에는 진화하는 테러조직이 있다. 테러조직의 실체에 대한 정확한 이해가 중요한 이유이다. 국가안보에 커다란 위협이 되는 테러조직에 대한 관리는 대테러와의 전쟁에서 핵심적인 사안이 되고 있다. 미국과 영국은 이러한 측면에서 테러조직 지정과 관리에 필요한 법적 근거를 마련하고, 구체적인 범위와 절차, 그리고 제재조치 등에 관한 명확한 규정을 가지고, 물리적 군사력이 아닌 소리 없는 테러와의 전쟁을 수행하고 있다.

2001년 이후 한국에 대한 테러위협은 계속되고 있다. 테러로 인한 희생자 수도 급증하고 있다. 지금까지 국내에서 국제테러조직에 의한 테러발생은 없었다. 한국인에 대한 테러는 모두 해외에서 발생했다. 대테러 및 치안력이 상대적으로 양호하고, 국내에 테러조직이 없다는 점 등에서 한국인에 대한 테러는 국내가 아닌 해외에서 발생했다. 한국의 테러위협은 국제테러조직에서 기인하고 있음이 증명된 것이다. 김선일 테러사건, 분당샘물교회 인질납치테러 사건 등을 통해 한국과 한국인에 대한 테러는 가능성의 문제가 아닌 현실적인 문제로 등장해 버렸다.

알 카에다의 지도자 오사마 빈 라덴이 파키스탄 아보타바드의 은신처에서 미국 특수부대에 의해 사살된 이후 이슬람원리주의 테러조직은 라덴의 죽음에 대한 피의 보복을 다짐하고 있고, 파키스탄 및 아프간에서는 라덴의 사살에 대한 보복테러가 연쇄적으로 발생하는 등 테러환경이 악화되고 있다. 특히 동영상을 통해 한국을 직접적으로 거명하며 한국은 선호하는 테러대상이라고 협박한 바 있는 알

자와히리가 라텐의 뒤를 이어 알 카에다의 지도자로 선출되었다는 사실은 우려할만한 대목이다. 실제로 라텐 사망 3일 만에 발생한 로켓공격을 시작으로 한국의 아프간 지방 재건팀 기지에 대한 7차례의 연쇄적인 공격이 발생했다는 점은 국제테러조직이 향후에도 우리에게 커다란 위협이 될 것이라는 분석의 근거가 되는 것이다. 이러한 상황임에도 불구하고 아직까지 최대 위협이 되고 있는 국제테러조직에 대한 효과적인 관리와 통제 시스템이 없다는 것은 냉정한 우리의 현실이다.

한국은 테러조직 지정을 통해 위협주체를 관리할 수 있는 법적 근거를 갖추지 못하고 있다. 국가정보원 테러정보통합센터에서 주요 국제테러조직에 관한 정보를 수집하고, 관리하는 차원에 머물러 있다. 이러한 상황에서 국제테러조직과의 싸움은 한계가 있을 수밖에 없다. 국제테러조직에 대한 지정제도의 도입을 통해 대테러역량을 제고해야 할 것이다. 이를 위해서는 우선적으로 포괄적인 테러방지법을 마련하는 것이 중요할 것이다. 만약 이것이 어렵다면 해외테러조직지정 및 관리에 법안이라도 조기에 제정해야 할 것이다. 지금은 말로 하는 대테러가 아닌 행동으로 실천하는 대테러가 필요한 시기를 명심해야 할 것이다.

참고문헌

- 국가정보원. 2007. 국제테러정세: 2006.
- 윤태영. 2009. 9 11 테러 이후 미국의 대테러리즘: 조직, 정책 및 한국에 대한 함의. *세계지역연구논총*. 26(3): 399-465.
- 최진태. 2006. 테러리즘의 이론과 실제. 서울: 대영문화사.
- 최진태. 2010. 한국의 테러환경 변화분석과 대응방향. *한국위기관리논집*. 6(1): 64-8.
- Australian Government. Listing of Terrorist Organisations. <http://www.nationalsecurity.gov.au/agd/www/nationalsecurity.nsf/AllDocs/95FB057CA3DECF30CA256FAB001F7FBD?OpenDocument>. 검색일: 2011년 5월 3일.
- Department of State. 2010. *Office of the Coordinator for Counterterrorism*. Foreign Terrorist Organization Designation. Fact Sheet.
- List of designated terrorist organizations. http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_designated_terrorist_organizations#cite_note-canada2010-03-05-0. 검색일: 2011년 3월 11일.
- Ministry of Home Affairs, India. Banned Organisations. http://www.mha.gov.in/uniquepage.asp?Id_Pk=292. 검색일: 2011년 5월 4일.
- Public Safety and Emergency Preparedness Canada. Currently listed entities. <http://www.publicsafety.gc.ca/prg/ns/le/cle-eng.aspx>. 검색일: 2011년 5월 3일.
- United Kingdom. Terrorism Act. 2000. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/pdfs/ukpga>

- 20000011_en.pdf. 검색일: 2011년 5월 3일.
- United Kingdom. Ministry of Justice, Proscribed terrorist groups. <http://www.justice.gov.uk/guidance/courts-and-tribunals/tribunals/proscribed-organisations/index.htm>. 검색일: 2011년 4월 13일.
- United Kingdom, Home Office. Proscribed terrorist groups. Retrieved 2011-05-03.
- United Kingdom. Home Office, Proscribed terrorist groups. <http://www.homeoffice.gov.uk/publications/counter-terrorism/proscribed-terror-groups/proscribed-groups?view=Binary>. 검색일: 2011년 4월 28일.
- US Department of State. Office of the Coordinator for Counterterrorism. Foreign Terrorist Organization Designation Fact Sheet. September. 1. 2010.
- US Department of State. 2010. Office of the Coordinator for Counterterrorism. 2009. Country Reports on Terrorism.
- US Immigration and Nationality Act. Document Generated: 2011-04-27.
- US National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START), A Center of Excellence of the US Department of Homeland Security Based at the University of Maryland, Terrorist Organization Profiles (TOPs) (http://www.start.umd.edu/start/data_collections/tops/terrorist_organizations_by_ideology.asp). 검색일: 2011년 4월 10일.
- US RAND Database of Worldwide Terrorism Incidents. <http://smapp.rand.org/rwtid/search.php>. 검색일. 2011년 4월 10일.
- US Department of State. Office of the Coordinator for Counterterrorism. Foreign Terrorist Organizations (FTOs). <http://www.state.gov/s/ct/rls/other/des/123085.htm>. 검색일: 2011년 4월 29일.
- Walker, Clive. 1986. *The Prevention of Terrorism in British Law*. Manchester: Manchester University Press.

崔鎮泰: 영국 St. Andrews 대학교에서 박사학위를 취득하고, 현재는 한양대겸임교수와 한국테러리즘소장으로 재직하고 있다. 국가대테러협상전문위원, 대테러정책위원으로 활동하고 있으며, 주 연구 분야는 대테러안보, 국제범죄, 융합보안, 경호·경비 등이다. 주요 저서로는 테러리즘의 이론과 실제(2006), 알 카에다와 국제테러조직(2006), 테러시대의 안전 및 생존전략(2009), 국가안보와 대(對)테러전략(2009) 등이 있다(happykorean@yahoo.co.kr).

투 고 일: 2011년 05월 09일
수 정 일: 2011년 05월 21일
게재확정일: 2011년 05월 27일

A Comparative Study on the Designation and Control of Terrorist Organizations between the United States and the United Kingdom

Jin Tai Choi

The terrorist organization is a main component of terrorism. In order to meet the challenge coming from the terrorism, the detailed understanding of terrorist organizations is critical. In addition, the system for the effective monitoring and control of the terrorist organizations is urgently required. For this purpose, national governments such as the United States and the United Kingdom, maintain a designated or proscribed lists of terrorist organizations, where the proscription has a significant impact on the group's activities. The United States has designated a list of Foreign Terrorist Organizations (FTOs) since 1997. The FTOs are foreign organizations that are designated by the Secretary of State in accordance with section 219 of the Immigration and Nationality Act (INA), as amended. FTO designations play a critical role in his fight against terrorism and are an effective means of curtailing support for terrorist activities and pressuring groups to get out of the terrorism business. The United Kingdom also has monitored the activities of international and domestic terrorist groups with a lists of Proscribed Organizations. When reviewing potential targets, the United States looks not only at the actual terrorist attacks that a group has carried out, but also at whether the group has engaged in planning and preparations for possible future acts of terrorism. or retains the capability and intent to carry out such acts. The United Kingdom, according to the Terrorism Act, the Home Secretary has the power to maintain a list of proscribed groups that he believes are "concerned in terrorism". The act of being a member of, or supporting such a group, or wearing an item of clothing such as "to arouse reasonable suspicion that he is a member or supporter of a proscribed organization" is sufficient to be prosecuted for a terrorist offence. The control system of terrorist organizations of the both governments has been proved as an effective apparatus in the fighting against terrorism. The Republic of Korea has suffered from the increasing terrorist attacks since 2001. However, he has no control system of terrorist organizations. In this connection, the Republic of Korea should consider the system for designation of terrorist organizations to meet the terrorist threat effectively.

Key Words: terrorist organization, designation of terrorist organizations, monitoring and control system of terrorist, counterterrorism activities, terrorism act