

한국의 테러리즘 대응법제에 관한 연구*

A Study on the Anti-Terrorism Legislation in Korea

Ho Soo Lee **, Jin Bae Sul ***, Byungyoon Ahn ****

Agency for Defense Development, P.O. Box 35, Yuseong-gu, Dajeon, Korea.

Department of Urban Policy and Administration, Incheon National University, 119 Academy-ro,
Yeonsu-gu, Incheon, Korea

Office of the President Republic of Korea, 1 Cheongwadae-ro, Jongno-gu, Seoul, Korea

Abstract

The world is facing a danger of new security environment caused by indiscriminate terrorism. In this change of security environment, South Korea has consistently attempted to enact anti-terrorism law. These legislative attempts, however, ended in failure because of problems such as: the definition of terrorism, concentration of power, human rights violation, etc. Therefore, this study analyzes main discussion points of existing terrorism-related laws and anti-terrorism bills which has been submitted to the National Assembly, and suggests henceforth legislative direction and counter measures in domestic level. Particularly, this study claims that it is more effective to modify current terrorism-related laws than to legislate new anti-terrorism legislation.

Key words: terrorism, anti-terrorism legislation, human rights

* 이 논문은 주저자의 박사학위논문(2012년)의 일부를 보완하여 발전시켰음.

** First author. Tel. +82-10-5071-5699, E-mail. leehs6773@naver.com

*** Corresponding author. Tel. +82-10-5071-0457, E-mail, jbsul@yonsei.ac.kr

**** Second author. Tel. +82-10-4880-7889. E-mail. aby0515@president.go.kr

Submission & Publication Process

Received: Oct. 3, 2014 / Revised: Oct. 26, 2014 / Accepted: Nov. 1, 2014

국문초록

무차별적인 테러리즘으로 인해 전 세계는 새로운 안보환경의 위협에 직면하고 있다. 이러한 환경변화 속에서 한국은 테러리즘 대응을 위한 법적, 제도적 장치를 강구하도록 하는 유엔의 권고에 따라 테러대응 입법을 꾸준히 시도해왔다. 그러나 이러한 입법시도는 테러리즘에 대한 정의, 정보기관에의 권력집중 문제, 인권침해 우려 등의 문제로 실패했다. 따라서 이 연구에서는 테러리즘 대응 관련 국내입법시도와 테러방지법안의 주요 쟁점을 분석하고 이를 바탕으로 향후 입법방향 및 테러리즘 방지를 위한 국내법적 차원의 대응방안을 제시하고 있다. 특히 이 연구에서는 테러대응에 대한 새로운 법률의 제정보다는 현재의 관련 법률을 보완하는 것이 더 효과적일 것이라고 주장하며, 테러리즘 대응을 위한 법 개정 시에 테러리즘의 정의, 대테러기구의 조직과 권한, 인권침해 문제 등을 고려할 것을 제시하고 있다.

주제어: 테러리즘, 테러방지법, 인권

I. 서론

최근의 안보환경은 과거의 정치이념을 바탕으로 한 군사적 대립상태인 냉전시대와 달리 민족·종교 그리고 경제적인 부분 등을 복합적으로 고려하는 새로운 환경으로 변화하였다. 냉전 종식으로 전통적 안보위협인 국경문제, 강대국 간 이념적 대결 및 전면 전쟁의 위협은 급격히 감소한 반면, 테러, 마약·위폐 등 국제범죄, 대량 난민문제 등이 초국가적 위협으로 부각되는 등 탈냉전시대의 국제질서는 냉전시대보다 훨씬 다양한 요인들에 의해 안보환경에 보다 복합적으로 작용하고 있다. 안보개념이 자국의 방위를 우선으로 한 군사안보에서 경제 및 생태(환경)는 물론 테러·마약·국제범죄 등의 사회적인 안보를 비롯한 사이버 안보를 포함하는 포괄적 개념으로 확대됨으로써 법·제도적인 정비가 불가피하게 되었다. 특히 사회주의 체제의 해체 이후 탈냉전시대에 돌입했던 국제사회는 2001년 9·11 사건 이후 또 다른 중대한 변화를 맞이하게 되었다.

주요 변화의 핵심은 안보 위협의 주체가 전통적인 국가 개념을 벗어나, 특정되지 않은 ‘비국가적’ 행위자로 확대되는 것이다. 즉 종래의 국제관계에서 위협은 주권국가에서 비롯되었는데 이제는 국제질서의 안녕과 평화에 대한 위협이 개인이나 다국적 인원으로 이루어진 테러 집단으로부터 비롯되는 테러리즘이 증대되고 있으며, 그로 인해 테러위협의 진원지도 불분명해지고 있다는 것이다. 따라서 안보환경은 초국가적 위협에서부터 비군사적 요소로까지 안보위협의 영역이 확대되는 등 변화되었다.

이러한 테러리즘의 현대적 추세는 느슨한 조직화(loosely organized), 자금조달능력(self-financed), 그리고 테러리스트의 국제네트워크 형성(international networks of terrorists) 등의 특징을 나타내고 있다(Perl, 2004). 그리고 무차별성, 대형화, 주체와 목적의 불명확성, 극단화, 대량살상무기의 사용 등도 현대적 테러리즘의 또 다른 특징으로 꼽힌다. 즉 대상을 가리지 않는 무차별적인 특성으로 인해 누구든 테러의 대상이 될 수 있다는 불안요인으로 작용하고 있으며, 요구조건·공격주체의 불명으로 추적이 곤란할 뿐만 아니라 그물망 조직으로 무력화가 어렵다. 이러한 뉴테러리즘은 상대적 박탈감,

좌절감, 반제국주의, 반자본주의, 반미·반서방주의 및 종교적·민족적 요인에 기인하기도 한다.

이처럼 최근 테러리즘의 추세가 보유한 모든 제반 수단과 방법을 동원하여 전 세계를 무차별적으로 위협하고 있다는 인식에 따라, 유엔을 비롯한 국제기구는 테러리즘 방지를 위한 국제협약 체결에 적극적으로 나서는 것은 물론 각국으로 하여금 테러리즘 방지를 위한 법·제도적 장치를 강구하도록 권고하고 있다.¹⁾

이에 따라 각국은 대외적 변화에 대응하기 위한 조치로써 테러리즘 방지와 관련된 다양한 법률 개정 및 신법 제정을 시도하고 있다. 한국에서도 2001년부터 「테러방지법안」이 지속적으로 발의되고 있다. 그러나 이러한 입법시도들은 테러리즘의 정의에 대한 문제, 테러방지를 내세운 과도한 기본권 침해 문제, 특정(정보)기관에의 권력 집중, 군(軍)병력의 투입, 관련기관의 업무분장 등과 같은 다양한 문제들로 인하여 입법에 실패해 왔다.

따라서 이 연구에서는 테러리즘 대응에 대한 국제적 대응 논의와 테러와 관련된 기존의 국내입법들의 검토를 통하여 기존입법의 한계를 밝히고 2001년 이후 국내에서 진행되어 온 다양한 테러관련 법과 테러대응 입법 시도를 분석하여 테러대응입법의 바람직한 방향을 찾고자 한다. 주요 내용으로는 테러리즘 대응 입법에 관한 논의와 테러관련 국내 입법 현황, 테러리즘 대응을 위한 국내 입법 추진 경과 및 지금까지 발의되었던 테러방지법안의 주요 쟁점사항을 살펴본 후, 향후 입법방향 및 테러리즘 방지를 위한 국내법적 차원의 대응방안을 검토하고자 한다.

II. 테러리즘 대응에 관한 이론적 배경

1. 테러리즘 대응 입법에 관한 국제적 논의

2001년 9.11테러 이후 전 세계적으로 테러리즘이 급격히 증가하고 있으며²⁾ 세계화, 목표의 다양화, 피해의 대형화, 장비의 잔인화 현상으로 테러리즘 발생이 증폭되고 있는 추세이다. 따라서 많은 국가에서 테러대응입법을 제정하여 강력하게 대응하고 있다. 특히 미국의 애국자법³⁾ 제정 이후 테러대응 특별법 제정이 많은 국가의 주요 논의 대상이 되었다.

1) 유엔은 2001.9.12. 안보리 결의 1368호를 통해 9·11 사건을 “국제평화와 안보에 대한 위협”으로 규정하고 테러범을 심판하기 위해 모든 국가가 신속하게 협력할 것을 촉구한 데 이어 2001.9.28. 안보리에서 전 세계 모든 국가들에 대해 테러조직의 자금원과 병참지원 차단 등의 의무를 부과하는 내용의 결의안 1373호를 만장일치로 채택하기도 하였다.

2) 테러 발생건수가 2002년에 501건에서 2007년에는 3,427건, 2013년에는 4,096건으로 증가(테러정보통합센터, 검색일: 2014.8.18.).

3) Pub. L. 107-56, 115 Stat. 271(PATRIOT Act of 2001: Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001).

그러나 테러에 대한 관심은 비단 개별 국가 차원에 국한되는 것은 아니다. 이미 오래 전부터 국제 사회 역시 테러리즘에 대한 대응방안의 마련에 관심을 보여 왔다. 그러나 테러리즘에 대응하기 위한 본격적인 국제적 시도가 이루어진 것은 제1차 세계대전 이후 국제연맹이 발족한 이후부터였다.⁴⁾ 즉 1934년 프랑스에서 발생한 유고슬라비아 국왕과 프랑스 외상 암살사건을 계기로 국제연맹에서 테러리즘의 방지와 처벌을 위한 협약 초안에 관한 논의가 이루어지면서 테러리즘은 국제적인 의제로 부상되었다. 국제연맹은 3년의 논의 끝에 1937년 유럽의 12개국, 중남미의 7개국, 기타 지역 5개국 등 24개국의 서명으로 ‘테러의 방지 및 처벌에 관한 협약(Convention for the prevention and punishment of terrorism, 이하 ‘연맹협약’이라 함)과 그에 수반하는 ‘국제형사재판소의 설립을 위한 협약(Convention for the Creation of the International Criminal Court)을 채택하였다.⁵⁾ 그러나 테러리즘의 정의와 그에 대한 대응 및 각 국가의 의무를 둘러싼 이견으로 연맹협약은 발효되지 못했다(Saul, 2006: 81-82).

국제적인 협약을 통한 본격적인 테러리즘 방지 활동의 실시는 2차 대전 이후 유엔을 중심으로 진행되었다. 1963년 기내난동승객관련 도쿄협약(Convention on offences and certain other acts committed on board aircraft)을 시작으로 국제사회는 유엔과 그 전문기관의 주도 하에, 테러리즘 방지를 위하여 14개의 국제조약과 4건의 수정안을 채택했다.⁶⁾ 2005년 국제사회는 테러의 위협을 구체적으로 설명하기 위하여 이 중 핵물질, 공해항행, 대륙붕 기지에 관한 3개의 조약에 대한 수정안을 채택했다. 2010년에는 다시 국제민간항공과 항공기납치에 관한 두 개의 조약이 추가되었다. 한편 2006년 9월 8일 유엔총회에서는 ‘유엔세계대테러전략’(the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy)⁷⁾이 채택되었다.

그러나 국제조약을 통해 테러리즘에 대응하는 데는 어려움이 있다. 테러리즘 방지를 위한 여러 조치에도 불구하고 그동안 국제 테러리즘이 빈번히 발생하였으며 테러리즘을 방지하기 위한 법적 강제력을 행사할 수 없다. 따라서 국제조약에 의한 테러리즘 방지의 실효성 문제가 제기된다. 또한 유엔 헌장 상의 자위권과 관련하여 테러리즘에 대한 대응이 자위권 행사인지 국제법상 근거가 없는 국제테러에 불과한 것인지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 무엇보다도 중요한 문제는 테러리즘의 정의와 관련된 문제를 들 수 있다. 테러리즘 방지를 위한 효과적인 법체계를 창출하기 위해서는 테러범죄에 대한 포괄적 정의가 필요하다. 이러한 포괄적 정의는 한편으로는 테러활동에 대한 가장 강력한 도덕적 비난을 제공해야 하는 것이면서 다른 한편으로는 합법적이라고 여겨지는 행위를 비난하지 않고 범죄 행위를 소추하는 것을 허용하도록 충분한 엄밀성을 갖추어야 한다(Diaz-Paniagua, 2008: 47). 그러나 이러한 포괄적 정의는 사실상 가능하지 않으며 따라서 국제적으로 합의된 정의를 내리기 어렵다.

유엔 주도하에 채택된 이들 조약은 특정한 테러의 유형에 따라 개별적으로 테러행위를 규제 대상으

4) United Nations, International Legal Instruments to Counter Terrorism(<http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml>, 검색일: 2014.10.2.)

5) 각 규범의 조문은 국방부(2001).

6) United Nations, International Legal Instruments to Counter Terrorism.

7) A/RES/60/288(2006.9. 8).

로 하는 것들이며, 국제테러에 대해 일반적이고도 포괄적인 규제를 내용으로 하고 있지 못하고 있다. 최근 유엔은 추가적인 국제조약, 즉 ‘국제테러리즘에 관한 포괄적인 협약초안(a draft comprehensive convention on international terrorism)’을 협의하고 있다.⁸⁾ 그러나 연맹협약이 결국 발효되지 못했다는 점에 비추어볼 때 유엔의 포괄적 협약 추진 역시 그 전망이 투명하지 않다.

2. 테러리즘의 개념

역사상 테러리즘은 무정부주의자들(제1차 세계대전 이전의 발칸반도 상황)이나 식민저항주의자들(프랑스의 식민 지배를 벗어나기 위한 1960년대 알제리의 독립전쟁 상황), 급진좌파 운동가들(1970년대에 활동한 붉은 여단과 같은 급진단체), 나아가 오늘날에는 이슬람 원리주의를 표방하는 자들에 의해 정치적 도구로 사용되었다(Greier & Bowers, 2004).

테러리즘의 정의⁹⁾는 다양하게 시도되고 있다. 1937년 국제연맹(League of Nations)에서 개최된 ‘테러리즘 방지와 처벌에 관한 회의’는 국제적 차원에서 테러리즘의 개념을 정의하고자 한 첫 번째 시도였다. 이 회의의 결과 채택된 협약에서는 테러리즘을 ‘한 국가에 대하여 직접적인 범죄행위를 가하거나, 일반인이나 군중들의 마음속에 공포심을 일으키는 것’이라고 규정하고, 국가원수의 배우자에 대한 살상, 공공시설 파괴 등을 테러리즘에 포함시켰다. 그러나 이러한 정의를 담은 협약은 참가국의 이해관계가 엇갈려 결국 발효되지 못했다.¹⁰⁾

테러리즘의 학문적인 정의를 보면, 슈미트와 용만(1988)은 전문가 대상 설문조사에서 테러리즘에 대한 정의에 포함되어 있는 단어의 빈도를 측정하였는데, 폭력 또는 무력(85%), 정치(65%), 테러에 중점을 둔 공포(51%), 위협(47%), 심리적 현상과 예측된 반응(41.5%), 목표물과 희생자 간의 불일치(37%), 고의적이고 계획적이며 체계적이고 조직화된 행동(32%), 전투·전략·전술의 방법(30.5%)의 단어가 포함되었다(Schmid & Jongman, 1988; 최진태, 2011: 15-16 재인용). 타크라(1987)는 테러리즘이란 민주주의의 국가 내부에서 불안정을 창출하기 위해 행해지는 폭력적이고 극단적인 협박의 조직적 체계라고 정의하였으며, 클라인과 알렉산더(1986)는 테러리즘을 정치적 목적을 달성하기 위한 수단이며 폭력 사용의 한 형태로 저항도 수준의 폭력을 사용하는 전쟁이라고 정의했다(Thackrah, 1987: 38; Cline & Alenxander, 1986; 최진태, 2011: 20 재인용). 윌킨슨(1986)은 테러리즘은 조직적인 살해 및 파괴 그리고 살해와 파괴에 대한 협박을 함으로써 개인, 단체, 특정 공동체 혹은 정부를 공포의 분위기로 몰아넣어 테러리스트 집단의 정치적 목적을 달성하려고 하는 행위라고 정의하였다(Wilkinson, 1987: 51; 최진태, 2011:20 재인용). 따라서 학술적으로 테러리즘은 “무력을 통하여 정치적 위협을 하기 위해 심

8) United Nations, International Legal Instruments to Counter Terrorism(<http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml>, 검색일: 2014. 10. 2).

9) 테러리즘(Terrorism)의 개념은 일반적으로 테러(Terror)의 개념과 구분하여 사용하기도 하고 혼용하여 사용한다. 본 연구에서는 두 개념을 명확히 구분하지 않고 사용한다.

10) 국제연맹협약의 실제 정의 규정에는 ‘정치적 목적’은 포함되어 있지 않다.

리적 현상과 예측된 반응을 기대하고 일반시민 혹은 다른 사람들에게 테러에 중점을 둔 공포·위협을 가하기 위한 고의적이고 계획적이며 체계적이고 조직화된 전투·전략·전술"이라고 할 수 있다.

한편 법적인 정의를 보면, 대외관계와 교류에 관한 미국 연방법령집 제22편 제2656조 f(d)(2)는 테러리즘을 “준(準)국가단체나 비밀 요원들이 자신들의 메시지에 귀를 기울이는 상대에게 영향을 미치겠다는 정치적 동기를 가지고 사전에 계획하여 비전투상태에 있는 목표물에게 가하는 폭력”이라고 정의하고 있다.¹¹⁾ 한편 미국연방형법은 테러리즘을 ‘국제 테러리즘’¹²⁾과 ‘국내 테러리즘’¹³⁾으로 구분하여 정의한다. 미국 이외에 테러리즘을 일반적으로 정의하는 규정을 둔 나라로는 영국이 있다. 영국의 2000년 테러법(Terrorism Act 2000) 제1조는 테러리즘을 ‘정치적·종교적 또는 이념적 목적을 달성하기 위해, 정부에 영향을 주거나 일반대중을 협박함으로써 사람의 생명·신체 및 불특정 다수인의 건강과 안전 혹은 전자통신시스템에 대한 심각한 위협을 가하거나 심각한 재산상 피해를 유발한 경우로 영국 내 및 영국 밖에서 행해지는 행위를 포함한다’고 정의하였다.¹⁴⁾ 러시아의 ‘테러와의 전쟁에 관한 러시아 연방법’¹⁵⁾ 제3조가 테러리즘을 정의하고 있으나, 제3조는 테러리즘을 일반적으로 정의하기보다는 테러리즘에 포함되는 일련의 행위들을 열거하는 방식을 취하고 있다.

이처럼 테러리즘은 다양하게 정의되고 있으며 아직까지 개념정의에 합의가 이루어지지 않고 있다. 하지만 학자들의 논의를 종합해 볼 때, 테러리즘은 특정한 목적을 가지고 위협적인 행동을 통해 자신들이 요구하는 내용을 관철시키는 활동이며, 정치적인 성향이 강한 특징을 가지고 있으며, 시민들의 안전과 재산에 심각한 위협을 야기하는 활동이라고 정의할 수 있다.

III. 테러리즘 대응 관련 국내 입법 현황

정부와 국회는 9.11사태와 유엔의 권고가 이루어진 2001년 이래 여러 차례에 걸쳐 테러대응입법을 시도하였다. 그러나 100여개의 시민단체를 중심으로 한 강력한 반대여론에 부딪혀 사실상 입법 작업이 중단된 상태이다. 따라서 현재 상태에서는 테러리즘에 대한 대응은 기존의 여러 법령들에 의하여 규율될 수밖에 없다. 아래에서는 관련 법령의 주요내용과 문제점을 살펴보고자 한다.

1. 국가 대테러 활동 지침

11) Title 22 of the U.S. Code, Section 2656f(d)(2)

12) 18 USC § 2331(1)

13) 18 USC § 2331(5)

14) 2000년 7월 20일 제정. 이 법의 원문: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/pdfs/ukpga_20000011_en.pdf, 검색일: 2012. 6. 7).

15) On The Fight Against Terrorism, Russian Federation Federal Law No. 130-FZ(1998.7.25 제정) 참조. 이 법의 원문: <https://www.unodc.org/tldb/showDocument.do?documentUId=767&node=docs&cmd=add&country=RUS>, 검색일: 2014. 8. 14).

우리나라의 대테러리즘 대응 업무를 규율하는 직접적인 근거는 「국가대테러활동지침」이다.¹⁶⁾ 이 지침은 1988년 올림픽을 대비하여 제정된 지침으로, 테러를 사전에 방지하기보다는 테러가 발생했을 때 피해를 최소화할 목적으로 만들어졌다. 이 지침의 주요 내용으로는 대테러 대책기구인 ‘대테러대책 회의’에 관한 내용을 포함하고 있으며, 대테러 조직의 분야별 사건 대책본부와 현장지휘소 설치에 관한 규정, 테러 예방 및 대응활동에 관한 지침, 기타 관계기관의 임무 등에 대해서 규정하고 있다.

첫째, 테러대책 관련 기관으로 대테러대책회의, 대테러대책상임위원회, 테러정보통합센터, 지역 테러대책 협의회, 공항·항만 테러·보안대책협의회의 구성 및 업무에 관하여 규정하고 있다(제5-19조). 둘째, 테러가 발생하거나 발생이 예상될 경우 그 처리를 담당하기 위한 테러사건 대응조직으로 분야별 테러사건대책본부, 현장지휘본부, 대테러특공대, 협상팀, 긴급구조대 및 지원팀, 대화생방테러 특수임무대, 합동조사반 등의 구성과 업무에 관하여 규정하고 있다(제20-33조). 셋째, 테러예방 및 대응활동에 관한 지침을 정하고 있다(제34-43조). 넷째, 관계기관 별 임무를 상세히 규정하는 한편, 해당기관 내에 대테러업무에 관한 전담조직을 지정·운영하도록 규정하고 있다(제44-45조).

이처럼 국가대테러활동지침에서는 국내·외에서 발생하는 테러에 대해서 효과적으로 대처하기 위한 기관별 업무분장 및 대처 시스템에 대해서 명시하고 있다. 그러나 이러한 내용들은 테러발생에 대한 예방적 업무보다는 사후처리에 대한 내용을 중점적으로 다루고 있으며, 현행 국가대테러활동지침만으로는 새로운 유형의 테러 대응에 미흡하므로 테러 대응조직에 법적 근거를 명시적으로 부여하고 이들 조직이 효과적으로 테러 방지 업무를 추진할 수 있도록 개정이 필요하다는 주장이 제기되고 있다(이만중, 2010a: 41-42).

2. 형법

현재 우리나라에서는 테러와 관련된 내용을 특별히 다루는 법률은 없고, 테러로 인한 행위에 대해서는 형법이나 각종 형사특별법에서 규정하고 있다.

형법¹⁷⁾에서는 외국원수나 외국사절에 대한 폭행(제107-108조), 범죄단체 등의 조직(제114조), 폭발물사용(제119조), 공무집행방해(제136조), 공용물의 파괴(제141조), 공용건조물 등에서의 방화(제165조), 폭발성물건과열(제172조), 일반건조물 등에서의 일수(제179조), 일반교통방해(제185조), 기차·선박 등의 교통방해(제186조), 살인(제250조), 상해(제257조), 중상해(제258조), 상해치사(제259조), 특수폭행(제261조), 폭행치사상(제262조), 체포·감금(제267조), 특수체포·특수감금(제278조), 체포·감금등의 치사상(제281조), 특수협박(제284조), 인신매매(제289조), 해상강도(제340조), 공익건조물파괴(제367조), 중손괴(제368조), 특수손괴(제369조) 등의 죄를 규정하고 있다.

그리고 형법 외에 각종의 특별법에도 테러범죄에 적용될 수 있는 규정들이 있다. 군과 관련해서는

16) 대통령훈령 제47호, 1982.1.21.제정. 현행규정: 대통령훈령 제309호, 2013.5.21. 일부개정.

17) 법률 제293호, 1953.9.18. 제정, 현행: 법률 제12575호, 2014.5.14. 일부개정.

군형법¹⁸⁾ 중에서 초병에 대한 폭행·협박(제54조), 초병에 대한 폭행치사상(제58조), 초병살해와 예비·음모(제59조), 군용시설에 대한 방화나 손괴(제66조, 69조)의 죄가 규정되어 있고, 항공기에서의 테러와 관련해서는 항공법¹⁹⁾이 항공상 위험발생 등의 죄(제156조), 항행 중 항공기 위험발생 및 이로 인한 치사치상의죄(제157-158조) 등의 벌칙을 규정하고 있다, 철도 테러의 경우 철도안전법²⁰⁾에서 폭행·협박으로 철도종사자의 직무집행 방해(제78조 제1항), 위험물의 탁송·운반(제78조 제2항 4-5호), 위험물품의 휴대나 적재(제78조 제3항 16호), 철도시설이나 철도차량의 파손, 돌이나 위험물질을 던지는 일(제78조 제2항 6호) 등을 한 자에 대한 벌칙을 규정하고 있다.

그러나 이러한 형법과 특별법의 규정이 모든 유형의 테러를 포괄하지는 못한다. 즉 국내 형법과 특별법에서는 별도로 테러(행위)를 처벌하는 규정이 없다. 따라서 다양한 테러범죄를 형법으로 처벌하는 것이 가능한가의 문제가 제기될 수 있다.

3. 국가정보원법

우리나라의 테러 정보 수집 및 전문 업무에 관한 법률로는 국가정보원법²¹⁾이 있다. 현행 국가정보원법의 제3조 제1항에서는 국가정보원(이하 국정원)의 직무로 ‘국의 정보 및 국내 보안정보(대공(對共), 대정부전복(對政府顛覆), 방첩(防諜), 대테러 및 국제범죄조직)의 수집·작성 및 배포’(제1호), 국가기밀에 속하는 문서·자재·시설 및 지역에 대한 보안업무(제2호), 형법 중 내란, 외환의 죄, 군형법 중 반란, 암호 부정사용의 죄, 군사기밀보호법에 규정된 죄, 국가보안법에 규정된 죄에 대한 수사(제3호), 정보 및 보안 업무의 기획·조정(5호)를 명시하고 있으며, 제2항에서는 ‘직무를 수행하기 위하여 필요한 사항’과 기획·조정에 관한 사항은 ‘대통령령으로 정한다’고 명시하고 있고, 이에 따라 ‘정보 및 보안업무 기획·조정규정’²²⁾이 제정되어 있다.

위 내용들은 테러예방을 위한 정보활동에 대한 내용으로, 포괄적으로만 내용을 명시하고 있다. 즉 현행 국가정보원법에서는 테러에 대한 정보의 수집·작성 및 배포를 국정원의 업무로 규정하고 있을 뿐 그 업무의 구체적 범위나 수행방식 등에 대해서는 규정을 두고 있지 않다. 이처럼 국가정보원의 업무와 관련한 내용이 명확치 않음으로 인하여 그 권력의 남용 및 정보독점과 관련된 문제를 야기할 수 있다. 특히, 현행 국가정보원법의 규정에 의해 제정된 ‘정보 및 보안업무 기획·조정 규정’은 국가정보원의 전신인 과거 중앙정보부의 업무를 규정하고 있던 내용과 거의 동일한 것이어서 조직과 업무가 많이 변화된 현재의 국가정보원의 업무를 정한 것으로는 적절치 못한 문제점을 가지고 있다.

18) 법률 제1003호, 1962.1.20. 제정, 현행: 법률 제12232호, 2014.1.14. 일부개정.

19) 법률 제591호, 1961.3.7. 제정, 현행규정: 법률 제12706호, 2014.5.28. 일부개정.

20) 법률 제7245호, 2004.10.22. 제정, 현행: 법률 제12648호, 2014.5.21. 일부개정.

21) 중앙정보부법(1961.6.10.)이 국가안전기획부법(1980.12.31.)으로, 다시 국가정보원법(1999.1.21.)으로 명칭 변경.

22) 정보및보안업무조정·감독규정(1964.3.10.)이 정보및보안업무기획·조정규정(1981.3.2.)으로 명칭 변경.

4. 통합방위법

통합방위법²³⁾은 “적의 침투·도발이나 그 위협에 대응하기 위하여 총력전의 개념을 바탕으로 국가방위요소를 통합·운용하기 위한 통합방위 대책을 수립·시행하기 위하여 필요한 사항을 규정”(제1조)한 법률로, 국군, 경찰, 향토예비군, 민방위대 등의 국가방위요소를 통합하고 지휘 체계를 일원화하여 통합 방위 대책을 수립·시행 하는데 필요한 사항을 규정하고 있으며, 대테러 활동에 부분적으로 적용되는 법이다(김두현, 2005: 63-67).

통합방위법에서는 국무총리실에 소속되는 중앙통합방위협의회를 두고, 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(통합방위협의회: 시·도협의회)와 시·군·구(지역협의회)에 지역통합방위협의회를, 직장에 직장통합방위협의회를 둔다고 하여, 통합방위를 위한 활동에 대해서 규정하고 있다. 여기서 ‘통합방위’란 “적의 침투·도발이나 그 위협에 대응하기 위하여 각종 국가방위요소를 통합하고 지휘체계를 일원화하여 국가를 방위하는 것”(제2조 제1호)이라고 정의하고 있으며, 또한 침투, 도발, 위협, 방호 등의 용어에 대한 정의(제2조 제9-12호)를 내리고 있다. 하지만, 테러에 대한 명확한 정의가 내려져 있다고 하기는 어렵다. 단순히 테러를 ‘적의 침투·도발이나 위협’으로만 한정하고 있어 대테러 활동에 있어서 해석상의 논란을 가져올 수 있고 통일적 테러 대응이 힘들다는 한계가 있다고 지적되고 있다(이만중, 2010a: 42).

5. 공중 등 협박목적을 위한 자금조달행위의 금지에 관한 법률²⁴⁾

「공중 등 협박목적을 위한 자금조달행위의 금지에 관한 법률」(이하 ‘공중협박자금조달금지법’)은 2002년 4월 10일 발효된 테러자금조달억제협약과 테러자금조달억제에 관한 국제연합 안전보장이사회 결의 1373호 등 국제규범에 따라 동 협약 등에 따른 국가의 의무를 성실히 이행하기 위하여 만든 법률이다. 이 법률은 처음에 ‘테러자금조달의 금지를 위한 법률안’이란 이름으로 정부입법으로 발의되었다.²⁵⁾ 그러나 이 법안이 발의된 후 국회재정경제위원회는 국가인권위원회에 의견회신을 요청하였고, 국가인권위원회는 이 법안의 문제점을 매우 상세하게 적시한 의견을 표명하였다.²⁶⁾

국가인권위원회의 의견에 영향을 받은 국회재정경제위원회는 정부안을 폐기하고 2007년 11월 22일 위원회 대안으로 「공중 등 협박목적을 위한 자금조달행위의 금지에 관한 법률안」을 발의하였는데,²⁷⁾ 이 대안에서는 국가인권위원회의 의견이 모두 수용되었다. 그 결과 정부안이 총 18개 조항으로 되어

23) 법률 제5264호, 1997.1.13. 제정. 현행: 법률 제12566호, 2014.5.9. 일부개정.

24) 법률 제8697호, 2007.12.21, 제정, 2008.12.22. 시행. 현재 ‘공중 등 협박목적 및 대량살상무기확산을 위한 자금조달행위의 금지에 관한 법률’(법률 제12710호, 2014.5.28., 일부개정)로 명칭이 변경.

25) 정부, ‘테러자금조달의 금지를 위한 법률안’(의안번호 175961), 2007.1.15.

26) 국가인권위원회(2007); 국가인권위원회(2009).

27) 국회회의록, <http://likns.assembly.go.kr/record/index.html>, 검색일: 2012. 5. 29.

있던 것에서 대안에서는 7개 조로 대폭 축소되었고, 인권위원회가 문제점으로 지적했던 사항들은 대폭 수정 또는 삭제되었다.

공중협박자금조달금지법은 국가인권위원회의 의견에 따라 대폭 수정된 것이지만, 여전히 문제점을 가지고 있다. 첫째, 공중협박자금 개념의 모호성으로 인한 법적용 혼란이다. 둘째, 기존의 법률을 배제한 채, 동법을 제정 운용하고 있는 것은 과도한 재량을 행정부에 부여한 반인권적 처사라는 우려를 낳고 있다(국가인권위원회, 2007: 5). 셋째, 금융거래제한 대상자 지정과 금융거래 제한의 문제점이다. 즉 제2호의 ‘국제평화와 안전유지를 위한 노력’은 그 의미가 매우 모호하여 금융거래제한 대상자 지정 혹은 금융거래 조치 등이 남용될 수 있는 우려가 크며, 또한 기획재정부장관에게 금융거래제한 대상자를 지정하여 고시하게 하는 등 지나치게 큰 재량을 주고 있는 것 역시 자칫 법 규정이 자의적으로 해석되어 행정명령이 남용될 가능성이 있다는 측면에서 문제점을 지적할 수 있다(이만중, 2010b: 30-31). 넷째, 인권침해의 우려이다. 이슬람 및 중동지역의 노동자에 대한 편견과 차별이 우려된다(이만중, 2010b: 31).

6. 기타

그밖에 테러와 관련성이 있을 법한 법률로는 국가보안법, 폭력행위 등 처벌에 관한 법률, 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률, 보건의료법 단속에 관한 특별조치법, 항공기운항안전법, 총포·도검·화약류 등 단속법, 유해화학물질관리법, 출입국관리법, 관세법 등을 들 수 있다. 국가보안법 제1조는 ‘국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제’한다고 규정하고 있으며, 보건의료법 단속에 관한 특별조치법 제4조는 ‘부정독극물 제조·사용에 관한 범죄’를 규정한다. 그리고 폭력행위 등 처벌에 관한 법률 제3조, 제4조에서는 ‘단체의 위력에 의하거나 흉기 기타 위험한 물건을 휴대하여 행한 상해·폭행·체포·감금·손괴 등의 범죄 및 이를 위한 단체조직죄에 대한 가중처벌’을 규정하고 있으며, 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 제5조 제2항에서는 ‘체포·감금·약취·유인 등의 범죄에 대한 가중처벌’ 규정이 있으며, 항공기운항안전법 제8조와 제12조에서는 ‘폭력 또는 협박 등에 의한 방법으로 운항중인 항공기를 납치한 경우’ 등에 대해서 처벌규정을 두고 있다.

이상의 테러리즘 대응 관련 주요 입법의 주요 내용 및 특징과 한계점을 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 테러리즘 대응 관련 입법 비교

법률	주요 내용 및 특징	한계점
국가 대테러 활동 지침	- 대테러 대책기구 설치 - 기관별 업무분장, 대체시스템 명시	-테러 예방보다 사후처리에 중점 -새로운 유형의 테러 대응에 미흡
형법	-형법과 각종 특별법에서 테러행위에 대한 벌칙 규정	- 테러 유형이 포괄적이지 못함 - 테러행위 처벌 규정 없음
국가정보원법	- 국정원의 테러예방을 위한 포괄적 정보활동 내용 명시	- 권력남용 및 정보독점
통합방위법	- 국가방위요소 통합/운용 위한 통합방위 대책 수립	- 테러를 적의 침투/도발이나 위협으로 한정
공중협박자금조달금지법	- 테러자금조달억제협약 등 국제협약 등에 따른 국가 의무 이행을 위한 법	- 공중협박자금 개념의 모호성 - 행정부의 과도한 재량권 부여 - 인권침해 위험

IV. 테러리즘 대응을 위한 국내 입법 추진 과정 및 내용

우리나라에서 테러대응입법이 본격적으로 논의되기 시작한 것은 9·11 사건 직후였는데, 이와 같은 노력은 정부에서 시작되었다. 테러대응입법은 처음 발의된 후 10여년이 지난 현재까지도 불투명한 상태로 남아 있는데, 그 주요한 원인은 ‘제2의 국가보안법’이라는 비판이 제기된 데에 따른다. 인권단체는 물론, 국가인권위원회까지 ‘국민의 기본권 침해 우려가 있다’며 공식 반대의견을 표명²⁸⁾하는 등 거센 반발에 부딪히면서 제16대 국회에서부터 노력은 계속되고 있으나 법제정은 이루어지지 못했던 것이다. 공중협박자금조달금지법을 제외하면, 16대 국회에 제출된 테러방지법안을 비롯하여 18대 국회까지 총 7건의 테러대응법률안이 제출되었지만 어느 하나도 국회를 통과하지 못하였다. 19대 국회에서도 2건의 테러관련 법률안이 상정되었지만 반려된 상태이다.²⁹⁾ 따라서 이하에서 16대 국회에서 18대 국회를 중심으로 각 국회별로 발의되었던 법률안의 입법추진 과정과 내용을 검토한다.

1. 제16대 국회

1) 테러방지법안(2001)

28) 국가인권위원회(2002); 국가인권위원회(2003); 국가인권위원회(2005).

29) 19대 국회에서는 「국가대테러활동과 피해보전 등에 관한 기본법안: 송영근법안」(의안번호904298, 2013.3.27.) 과 「국가 사이버테러 방지에 관한 법률안: 서상기법안」(의안번호 1904459, 2013.4.9.)이 발의되었다. 이 중 본 연구와 관련된 송영근법안은 테러방지를 위한 국가 등의 책무와 필요한 사항을 명확히 규정하고 해외 유관기관과의 테러대응 공조 및 협조체제 강화 방안을 마련하여 테러로부터 국가의 안보 및 공공의 안전을 확보하는 것을 목적(제1조)으로 송영근의원 등 10인이 발의(2013.3.27.)하여 국회정보위원회에 회부(2013.4.1.)되었으며, 정보위원회는 동법률안을 상정하였으나 다시 회송하였다. 2014년 8월 현재 동법률안은 상정되지 못하고 계류되어 있는 상황이다.

테러와 관련된 최초의 법안은 미국의 9·11 사건 이후인 2001년 11월 12일 국가정보원 발의에 의해 정부입법으로 입법예고 되었다가, 2001년 11월 28일에 국회에 제출된 「테러방지법안」이다.³⁰⁾ 이 법안은 ‘무차별적이고 극단적으로 자행되는 전쟁수준의 양상을 보이는 테러를 기존 대응체제로는 효율적으로 대처하기 어려우므로 테러대책기구의 구성, 테러의 예방, 테러사건의 발생에 따른 구조활동, 테러범죄에 대한 수사 및 처벌 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 국가의 안전을 확보하고 국민의 생명과 재산을 보호하는 것을 목적’(제1조)으로 제안되었지만, 테러방지법 제정에 대한 저항으로 인해 2002년 5월에 법안에 대한 국회심의회는 중단되었다. 이후 2003년 11월 14일 수정안의 형태로 법 제정이 다시 시도되어 국회정보위원회를 통과하고 2003년 11월 19일 전체회의에 상정되었으나 제16대 국회의 임기만료로 2004년 5월 29일 자동적으로 폐기되었다.³¹⁾

테러방지법안의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 테러와 테러단체에 대한 정의를 규정하고 있다. 법안에서는 테러를 “정치적·종교적·이념적 또는 민족적 목적을 가진 개인이나 집단이 그 목적을 추구하거나 그 주의 또는 주장을 널리 알리기 위하여 계획적으로 행하는 다음 각목의 행위로서 국가안보 또는 외교관계에 영향을 미치거나 중대한 사회적 불안을 야기하는 행위(제2조 제1호)”로 규정하고 있다. 또한 테러단체는 “설립목적의 여하를 불문하고 그 구성원이 지속적으로 테러를 행하는 국내외의 결사 또는 집단”(제2조 제2호)이라고 규정한다. 둘째, 대테러대책기구로서 국가대테러대책회의, 대테러센터, 분야별 테러사건대책본부, 대테러대책협의회 등의 설치를 규정하고 있다. 국가정보원에는 관계기관의 공무원으로 구성되는 대테러센터를 두고 ‘테러징후의 탐지 및 경보, 테러관련 국내외 정보의 수집·작성 및 배포, 대테러활동의 기획·지도 및 조정, 분야별 테러사건대책본부에 대한 지원, 외국의 정보기관과의 테러관련 정보협력’ 등의 업무를 담당하도록 하되, 그 조직에 대해서는 국가정보원장이 정하도록 되어 있다(제5조).³²⁾ 셋째, 테러의 예방 및 테러에의 대응에 관한 다수의 규정을 두고 있다. 넷째, 테러를 범한 자에 대한 처벌규정으로 형법 등 관계 법률에 규정된 형에 처하되 일정한 범죄³³⁾의 경우에는 그 형의 2분의 1까지 가중 처벌 한다는 내용을 담았다(제17조 제1항). 이는 형법을 비롯한 관련법으로 테러범죄를 처벌하는 독일과는 달리 형법 위반의 범죄행위를 특별법을 통해 처벌하는 형태를 띠고 있다. 다섯째, 외국인의 인권을 제한하는 특별규정들이 도입되고 있다.

2) 테러방지법안에 대한 수정안(2003)

30) 의안번호 161251, 2001.11.28., 검색일: 2014 .8 .5.

31) 의원정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=01736).

32) 이 법안에는 대테러센터장이 누구인지는 명시하지 않고 있으나, 조직권이 국가정보원장에게 있는 이상 국가정보원장이 대테러센터장이 된다고 보아야 할 것이다.

33) 형법 제107조(외국원수에 대한 폭행 등)과 기타 7개 법률(군형법, 항공법, 항공기운항안전법, 철도법, 유해화학물질관리법, 원자력법, 전기통신사업법) 39개 조항이 이에 해당한다.

정부의 테러방지법안에 대해서는 모두 3개의 수정안이 발의되었다. 2002년 2월 26일 정형근의원 외 5인이 수정안을 발의하였고(제1차수정안) 2003년 8월 14일에는 민주당 김덕규 의원 외 5인이 수정안을 발의하였으며(제2차수정안), 2003년 11월 10일에는 앞의 두 수정안이 철회되고 한나라당 홍준표의원, 민주당 함승희의원, 열린우리당 김덕규의원이 공동발의한 수정안이 제출되었다(제3차수정안). 여기서 말하는 수정안은 바로 이 제3차 수정안이다. 2001년 정부안에 대하여 국가인권위원회 주관으로 개최되었던 청문회(2001. 12. 7)(국가인권위원회, 2001)나 정보위 주관으로 개최된 전문가 의견청취(2002. 3. 11) 등에서 개진된 의견들을 수렴하고 또 2003년 11월 3일 다시 공청회를 개최하여 원래 법안에서 우려되었던 인권 침해 조항을 삭제하는 등³⁴⁾ 2001년 법안이 가지고 있던 문제점을 최대한 보완한 것이었다. 특히 법치주의적 관점에서 접근하기 위해 법안의 체계 정합성과 법조문의 명확성을 높이려 노력한 것으로 보인다(이계수, 2004: 379). 수정안은 2003년 11월 14일 국회 정보위원회를 만장일치로 통과하였으나 법사위 심사 중 16대 국회의 회기가 만료됨에 따라 법안은 처리되지 못하고 폐기되었다.

2003년 수정안은 2001년 법안과는 달리 법조문의 명확성을 높이려 노력했다. 특히 테러 개념의 통일된 정의가 불가능하다고 인정하고 국제사회에서 공인된 테러관련 9개 협약³⁵⁾에서 테러라고 간주하는 행위라고 원용하여 정의했다(제2조 제1호)(이계수, 2004: 380). 역시 테러단체의 개념 정의도 테러 못지않게 모호하므로, “UN에서 테러단체로 지정한 단체 및 이 단체와 연계된 국내외의 결사 또는 집단”이라 지정하였다(제2조 제2호).

기준에 존재하던 처벌조항들을 삭제하여 법안이 테러범을 위한 특별 형법으로 전락하는 것을 막고 인권침해의 소지를 최소화하였다(이계수, 2004: 379).³⁶⁾ 또한 현행 실정법인 재난관리법과 충돌가능성을 배제하려고 관련문구를 삭제했다. 국가정보원의 권한확대의 시비를 없애기 위해 국가대테러대책회의의 상임위원회를 폐지하고(제3조 제4항) 각종 테러 대책기구를 통폐합하여 최소화시켰다(제5조). 또한 대테러센터 소속 공무원의 사법경찰권 조항도 삭제하여 국가정보원의 권한확대를 방지하였다. 테러 발생 시 군대의 동원에 있어 미리 국회에 통보를 하고 국회가 철수를 원할 시 응해야 하는 조항을 만들어 군에 대한 민의 통치를 공고히 했다(제12조). 동시에 테러단체들에 대한 정보수집 능력을 강화시키기 위해 통신제한조치의 법적 근거를 확보했다(부칙 제2조).

그러나 법안에서 주장한 테러단체에 대한 개념이 명확하지 않다. 도리어 테러단체의 모호성만 키워서(한상희, 2003: 26. 이계수, 2004: 381 재인용) 해당 관청인 국가정보원의 잘못된 수권 법률해석을 가져올 수 있다. 군대의 동원 또한 문제의 소지가 있다. 외부로부터의 국가의 위기상황이 아닌 상황에서의 군대의 출동은 헌법의 위임이 필요하다. 테러 방지를 위해 출동하는 것인지 아니면 테러진압을 위해 출동하는 것인지 그 목적이 모호하다(이계수, 2004: 387). 또한 통신제한조치 또한 문제가 된다. 군이 테러방지법이 아니더라도 기존의 형법과 형사소송법 내의 통신제한조치는 존재한다. 테러방지법이 통신제한조치에 있어 특별법적 효과를 별도로 나타낼 수 있다. 이와 같은 문제점들은 인권 침해를 야

34) 국회회의록(<http://likms.assembly.go.kr/record/index.html>, 검색일: 2012. 5. 29).

35) 수정안 제2조 제1호가 열거하고 있는 협약은 테러자금조달억제협약 부속서에 있는 9개 협약과 일치한다.

36) 따라서 법조문은 제1차 법안과 달리 본문 14개조, 부칙 2개조로 대폭 줄어들었다.

기할 뿐 아니라 법치주의의 근간도 흔들 수 있다.

2. 제17대 국회

1) 「테러대응체계의 확립과 대테러활동 등에 관한 법률안」(2005)

「테러대응체계의 확립과 대테러활동 등에 관한 법률안」(이하 ‘공성진법안’이라 함)³⁷⁾은 2005년 3월 공성진의원 등 21인이 발의한 안으로, 증가하는 테러에 대한 위협에 대해 우리나라도 국제적인 테러조직의 목표가 되고 있는 상황에서 기존의 대응체제로는 테러에 효율적·체계적으로 대처하기 어려우므로 국가대테러대책회의의 구성, 대테러센터의 설치, 테러에 대한 수사 및 처벌 등 테러의 예방과 대응에 필요한 사항을 정함으로써 테러로부터 국가의 안전을 확보하고 국민의 생명과 재산을 보호하려는 목적을 가지고 제안되었다.

공성진법안에서는 2001년 테러방지법안을 기본적 골격으로 하여 다소 변화된 내용을 포함하고 있다. 법안에서 테러란 “정치적·이념적·인종적·종교적·민족적 또는 그 밖의 유사한 목적을 추구하거나 그 주의 또는 주장을 널리 알리기 위하여 계획적으로 테러단체 또는 그 구성원에 의하여 행해지는 다음 각 목의 폭력행위”(제2조 제2호)라고 규정하고 있다. 따라서 이 법안에서는 테러방지법안에 비해 테러의 목적 범위를 확장하고 있으며 “국가안보 또는 외교관계에 영향을 미치거나 중대한 사회적 불안을 야기하는”이라는 추상적인 부분을 제거하고 있다. 또한 테러의 주체를 “테러단체 또는 그 구성원”으로 규정하고 있다. 이는 테러와 테러단체의 개념이 상호 중첩적으로 사용되는 문제가 있으며, 목적 범위의 확장에 따라 단순 집회나 시위과정에서 행해지는 물리적인 폭력까지도 테러로 분류될 수 있는 위험성을 가지고 있다는 비판을 받는다(신제철, 2009: 77).

테러대책기구의 경우 테러방지법안과 별다른 차이가 없는데, 대테러센터장에게 테러위험인물에 대한 출입국·금융거래·통신이용 등 관련 정보의 수집을 위하여 본인을 조사할 수 있도록 하고, 대테러센터의 장은 위험인물에 대한 출입국 규제요청, 금융정보수집 요청 및 지급정지를 요청할 경우 대책회의에 서면보고하도록 하였다. 제14조에서 규정하는 군(軍)병력 지원의 사유나 절차에 관한 내용 역시 큰 차이는 없지만, 지원된 군 병력의 철수 요청에 관해서는 상이한 태도를 보인다. 공성진법안은 군 병력의 철수 요청을 위한 의결정족수를 국회의원 재적의원 과반수의 찬성으로 보고 있으나, 테러방지법안에서는 별도의 정족수를 정하고 있지 않았다. 따라서 공성진법안이 테러방지법안에 비하여 군병력을 철수시키기가 훨씬 어렵다. 그리고 제15조에서는 테러범 체포에 대하여 도움을 준 자에 대한 포상에 대한 내용을 설명하고 있다.

2) 「테러방지 및 피해보전 등에 관한 법률안」(2005)

37) 의안번호 171483, 2005. 3. 15.

2003년 테러방지법안 수정안이 16대 국회의 회기만료로 인하여 무산되자 17대 국회의 조성태 의원은 테러방지법에 선의의 피해자를 구제하는 입장의 법안인 「테러방지 및 피해보전 등에 관한 법률안」(이하 ‘조성태법안’이라 함)을 의원입법으로 발의하였다.³⁸⁾

조성태 의원은 2004년 알카에다의 공격으로 한국인 근로자가 목숨을 잃었으며, 한국이 알카에다가 선정한 주요목표 7개국 중에 하나라는 점을 상기해야 한다고 입법배경으로 설명했다. 즉, 우리나라는 결코 테러의 안전지대가 아니고 그에 따른 대비를 하기 위한 최소한의 준비로 법안이 필요하다는 것이다.³⁹⁾ 조성태법안에서는 테러를 정의하면서 목적 부분을 없애고 국제협약 위반행위로 하면서도 “국가 안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 하는 행위”라는 구절을 포함시킨다. 이는 종래의 법안들에 비해 테러의 범위를 매우 축소시킨 것이라고 평가할 수 있을 것이다. 한편 조성태법안은 군 병력의 철수 요청 시 요구되는 국회 의결정족수를 일반 의결정족수로 완화하고 있다. 그러나 무엇보다도 이 법안이 보여주는 가장 큰 특징은 테러 피해자들에 대한 보상 방안 등을 규정하여 미연에 발생할 수 있는 테러피해자들의 보호대책에 대한 법적 근거를 마련했다는 점이다. 이 법안이 규정하고 있는 피해자 지원으로는 의료지원금(제19조), 특별위로금(제20조), 그리고 장례비가 있다(제21조).

조성태법안의 경우, 국정원에 권한이 집중되는 것을 견제하는 것과 피해자 구제에 적극적인 것은 좋아 보이나 안전을 위한다는 핑계로 위험지방에 여행을 제한한다면 개인의 자유로운 의사 결정권을 침해하는 것과 다름이 없다. 또한 위험물질의 관리를 강화한다는 취지아래 실질적으로 이루어져야 할 교육이나 산업에 방해가 될 가능성도 매우 크다.

3) 「테러예방 및 대응에 관한 법률안」(2006)

한나라당 정형근 의원은 열린우리당 조성태의원과 같이 테러방지에 대하여 수권 법률의 필요는 공감할 하였지만 방법론에서는 입장을 달리했다. 그리하여 조성태의원하고는 별개로 테러방지에 관한 내용을 담고 있는 별도의 법안을 의원입법으로 발의했다.⁴⁰⁾ 조성태 의원의 법안이 국회정보위원회에 상정되지 못하고 무산되자 법적근거가 없어 테러 의혹 자문에 대한 추적이 불가능하고 호텔·백화점 등 민간이용시설에 대한 대테러 예방활동 등의 어려운 실정을 타개하는 것이 정형근의원 입법 목적이었다.⁴¹⁾

법안의 주요 내용은 국가차원의 테러대응체계를 구축하고 테러예방 및 대응활동에 필요한 법적 근거를 규정하는데 중점을 두었고, 법안 심사 과정에서 인권침해가 있는 조항은 원천적으로 배제하려고 노력을 했으며 테러 피해자에게 국가 또는 지자체가 치료 및 복구에 필요한 비용의 전부 또는 일부와

38) 의안번호172489, 2005.8.26(http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=031553, 검색일: 2014. 8. 5).

39) 국회의회의록, <http://likms.assembly.go.kr/record/index.html>(검색일: 2012. 5. 29).

40) 의안번호 173913, 2006.2.14.

41) 디시뉴스(http://www.dnews.in/news_list.php?code=society&id=268620, 검색일: 2012. 5. 29).

의료지원금·특별위로금·장례비 등 재정적인 지원을 할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 국정원 권한 강화 소지를 해소하기 위해 정부가 5년마다 국가대테러활동 기본계획을 수립하여 지체 없이 국회에 보고토록 하는 방법으로 의회의 통제를 강화했고, 테러가 발생하여 軍병력을 동원할 경우에도 필요한 최소한의 범위 내인 시설의 보호 및 경비에만 임무를 국한하고 있다. 軍(軍)병력의 출동은 국무총리가 건의하고 대통령이 결정, 국회에 통보하도록 했으며 국회가 재적의원 과반수 출석과 과반수 찬성으로 요구할 경우에는 軍 병력을 철수하도록 하여 軍에 대한 문민통제를 강화했다. 국정원예로의 권한의 집중을 견제하기 위해 테러 관련 업무도 법안에 규정된 내용을 20개 유관기관이 소관분야별로 각각 명시된 업무를 수행하도록 했다.

정형근법안의 경우, 테러의 발생 시 軍(軍)병력의 투입을 명문화하고 있기 때문에 위헌 소지가 있다. 테러 때문에 이루어지는 군인들의 행동들이 사람의 행동의 제약을 불러오거나 구타 등 인권침해를 불러올 가능성이 크다. 또한 국정원의 권한 집중을 경계한다고 20개 소관기관에 권한을 분배한다면 테러 방지와 예방의 효과가 떨어질 수 있다.

3. 제18대 국회

1) 「국가대테러활동에 관한 기본법안」(2008)

2008년 10월 28일에 한나라당 공성진의원이 대표 발의한 이 법안(이하 ‘대테러기본법안’이라 함)은 2001년부터 입법 발의가 무산된 테러방지법안들을 총합하여 다시금 제정하고자 하였다.⁴²⁾ 특히나 UN에서 관계법령 제정 권고가 계속됨에도 불구하고 기본적인 법적 근거도 없었던 우리나라의 상황을 타개하는 것이 공성진의원의 입법 목표였다. 특히 나날이 늘어가는 테러의 위협과 한국이나 한국인들이 테러의 목표가 될 가능성도 커져 실질적인 위협에 직면하기 전에 안전을 도모하기 위한 최소한의 조치가 테러방지법을 국회의 의결에 부쳐 통과시키는 것이라고 생각했기 때문이다.

기존의 테러방지법안과 이 법안의 가장 큰 차이점은 테러방지를 위한 국가 등의 책무와 필요한 사항을 명확히 규정하고 있고, 해외 유관기관과의 테러대응 공조 및 협조체제를 강화하는 방안을 마련하여 테러로부터 국가의 안보 및 공공의 안전은 물론 국민의 생명과 신체 및 재산을 보호하려는 것이 목적임을 명시하고 있다는 점이다. 테러의 개념도 국제적으로 승인된 국제협약 및 국내 관련법에서 범죄로 규정한 행위를 중심으로 적시함으로써 명확히 하고자 노력했다. 또한 대테러활동을 법조문으로 정의하면서 국가의 대테러활동에 대한 법적근거를 실질적으로 제공한다. 그 외에도 대테러활동을 단순한 중앙정부의 임무가 아닌 지방자치단체가 참여하는 것으로 하여, 테러에 대하여 총체적인 사회적 대응을 법안에 담고 있다. 대테러활동을 위해 국정원장 아래 대테러센터를 두기로 하고 대테러센

42) 의안번호 1801620, 2008.10.28. (<http://likms.assembly.go.kr/filegate/servlet/FileGate?bookId=164239BD-95EA-220E-1848-6E7EE5258052&type=0>, 검색일: 2012. 3. 11).

터장이 테러단체의 지정과 건의를 할 수 있고, 테러단체 구성원으로 의심이 갈만한 인원은 금융관계를 비롯하여 통신까지 감시가 가능하도록 하였다. 따라서 대테러기본법안은 국정원에 권한이 집중되는 문제가 있다. 비록 국가대테러대책회의가 있다 하더라도 지나치게 큰 권한의 집중은 필연적으로 인권의 침해를 불러올 가능성이 크다. 특히 대테러센터장이 테러단체의 지정이나 선정의 권한을 가지기 때문에 남용으로 인하여 직접적인 인권침해를 불러올 수 있다.

2) 「테러예방 및 대응에 관한 법률」(2009)

2009년 송영선의원을 비롯한 11인의 국회의원은 다시 「테러예방 및 대응에 관한 법률안(이하 ‘송영선법안’이라 함)을 발의하였다. 이 법안의 제안이유는 세계는 테러의 위협으로부터 안전한 곳이 없으며, 특히, 여러 분쟁지역에서 불특정 다수를 겨냥한 무차별 게릴라 테러로 인해 무장 병력은 물론 치명적 민간인 피해가 속출하고 있는 상황에서 테러의 우려가 있다는 것이다. 특히, 우리나라는 북한의 지속적 테러 위협도 받고 있는 상황으로 인해 테러대응입법의 필요성이 크다고 인식되어 왔다.

송영선법안은 2001년에 발의하였던 「테러방지법안」과 2005년 발의되었던 공성진법안과 기본적인 맥락을 같이하고 있어, 앞에서 언급하였던 문제를 가지고 있으며, 특히, 국외에서 발생하는 우리나라 국민에 대한 테러에 대한 내용과 테러자금을 차단하기 위한 내용을 추가한 특징이 있다. 이 법안 역시 제18대 국회의 회기만료로 인하여 자동폐기 되었다.

송영선법안의 주요내용을 보면, 제3조에서는 ‘국가 및 지방자치단체는 테러로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 테러의 예방과 대응에 필요한 제도와 여건을 조성하고 대책을 수립하도록 하고 그 대책을 강구함에 있어 국민의 기본적 인권이 침해당하지 않도록 최선의 노력을 하도록 한다’고 하여 인권침해를 당하지 않도록 하는 내용을 명시하여 기존의 2001년 법안, 2005년 법안에서 지적하였던 인권침해 우려에 대해서 예방적 차원에서 명시하고 있는 특징이 있다.

이 법안에서는 테러예방을 위한 활동 내용을 명시하고 국가정보원장의 업무에 대해서 규정하고 있는데, 국가정보원은 매 5년마다 대테러기본계획을 수립·시행토록 하고 기본계획을 수립한 때에는 지체 없이 국회에 보고해야 하며, 시·도지사, 시장·군수·구청장은 기본계획에 따라 관할 지역에 관한 자체 지역테러예방계획을 수립·시행하도록 하였으며, 국정원장은 전반적인 테러 예방 및 대응 등 국가대테러업무 수행실태를 점검·평가하고 중요사항에 대한 보고서를 국회에 제출하도록 하였다(제5-7조). 이와 함께 2005년도 법안에서 우려되었던 기관 간의 충돌문제에 대해서 이 법안 제8조, 제9조에서 ‘정부는 국무총리를 의장으로 하는 대테러대책회의를 두어 대테러활동을 위한 관계기관별 임무·기능조정에 관한 사항 등을 심의·의결토록 하여, 정부 부처 간 대테러업무의 유기적인 업무협조와 테러사건 대응대책의 신속한 결정 및 원활한 수행을 할 수 있도록 함’이라고 하여 개선을 위한 노력이 이루어졌다. 제10조에서는 기존의 대테러센터와 같은 테러위협통합센터의 설치와 그 업무에 대해서 명시하였다. 역시 기존 법안과 같이 테러위협통합센터 역시 국가정보원장 소속하에 두도록 하였다.

V. 테러리즘 대응 법안들의 주요 쟁점

2001년 테러방지법안 이후 발의된 테러리즘 대응 법안들은 테러리즘의 정의, 특정 정보기관에의 권력 집중, 인권침해, 군 병력 투입문제, 업무 중복성 및 예산낭비 가능성 등 다양한 비판에 부딪혀 입법에 실패하였다. 이러한 문제점들을 몇 가지 주요 쟁점을 중심으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

1. 테러 및 테러단체의 정의에 관한 문제

앞에서 검토한 테러방지법안들은 테러의 개념 정의가 불명확하다는 근본적 문제를 안고 있다. 테러의 개념이 명확하지 않으면 대테러 활동의 범위나 처벌대상의 선정 등이 자의적으로 이뤄질 가능성이 높아진다는 점에서 논란의 소지가 있다. 즉 테러개념이 모호할수록 동 개념에 근거해 활동하는 조직의 권한과 대테러활동의 범위는 더욱 확대될 수 있기 때문이다(이계수, 2004: 381).

테러방지법안에서 테러 및 테러단체의 정의와 관련한 문제점은 개념을 정의하는 기준에 따라 그 유형을 분류할 수 있다. 첫째, 테러에 대한 일반적·포괄적 정의로, 테러방지법안과 공성진법안이 이에 해당한다. 특히 테러방지법안에 대하여 국가인권위원회는 이 법안의 가장 큰 특징은 테러행위에 대하여 포괄적인 정의를 내리고 있다는 점이라고 하면서, “이 법안은 사회 정책적인 법안이 아니라 테러 행위 및 테러단체에 적용되는 형벌법규의 성격을 가지고 있으므로 죄형법정주의의 원칙에 따라 그 구성요건을 엄격하게 한정하여야 할 것임에도 불구하고 그 내용이 불확정적일 뿐 아니라 본질적으로 불법적인 요소를 가지고 있지 않은 정치·사회학적 요소를 도입함으로써 오히려 그 내용을 더욱 불명확하게 만들고 있다”고 비판하였다(국가인권위원회, 2002: 13-14).

둘째, 국제조약에 의거한 개념정의이다. 국제조약의 명칭을 구체적으로 열거하면서 테러를 정의하는 법안이 주류를 이루지만(수정안, 조성태법안, 정형근법안, 송영선법안, 송영근법안), 국제조약상 범죄로 규정된 행위를 조약의 명칭을 언급하지 않은 채 행위유형별로 열거하고 있는 법안도 있다(대테러기본법안). 이들 법안은 테러를 정의하면서 10개 내외의 국제협약을 열거하고 있는데, 이러한 형태의 개념 정의는 국제사회가 보편적으로 테러로 인정하는 범죄행위를 원용하여 규정하고 있지만, ‘테러’를 아직 특정하지 못한 상태에서 대테러활동의 범위가 확대 해석되어 합법적인 행동조차도 바라보는 관점에 따라 불법한 행위로 변질될 우려가 있다.

셋째, 테러를 정의하면서 일정한 목적을 제시한 것으로 테러방지법안과 공성진법안이 이에 해당한다.⁴³⁾ 테러방지법안은 “정치적·종교적·이념적 또는 민족적 목적”을 제시하고 있으며, 공성진법안은 “정치적·이념적·인종적·종교적·민족적 또는 그 밖의 유사한 목적”이라고 하여 인종적 목적과 그 밖의 유사한 목적을 덧붙이고 있다. 그러나 이 경우 그 목적을 구분하는 것이 매우 어렵고 동일한 행위에 대해서도 보는 관점에 따라 테러 해당 여부를 달리 판단할 수 있기 때문에, 개념정의로서 지나

43) 특히 정형근법안에서는 “동기나 목적을 불문하고” 라고 하여 목적이 테러 개념에서 필수적이지 않음을 명시.

치게 추상적이고 불명확하여 법집행·적용 과정에서 자의성을 배제할 수 없다는 문제가 있다(강대출, 2009: 57-80).

넷째, 테러의 정의에 일정한 효과를 결부시키는 것으로, “국가안보 또는 외교관계에 영향을 미치거나 중대한 사회적 불안을 야기하는 행위”(테러방지법안), “국가 안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 하는 행위”(수정안, 조성태법안), “국가안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 하려는 행위”(정형근법안), “국가안보 및 공공의 안전을 위태롭게 하거나 공중(외국인을 포함한다)을 협박할 목적으로 행하는”(송영선법안) 등이 그 예이다. “국가안보”, “외교관계”, “영향”, “중대한”, “사회적 불안” 등의 모든 용어가 죄형법정주의의 요구에 따라 명확하게 개념규정을 할 수 없는 것들을 분명히 하고 있다(국가인권위원회, 2002: 14). 이처럼 행위의 결과가 “국가안보 또는 외교관계에 영향을 미치거나 중대한 사회적 불안을 야기하게” 하는 식으로 개념정의를 한 것은 테러대책기구들의 재량을 확대하는 결과를 빚을 수 있다(이계수, 2002: 388).

테러단체의 개념은 그 모호성·불확정성이 더욱 크다. 테러단체에 대한 법안들의 정의는 크게 두 유형으로 나누어진다. 테러방지법안은 포괄적 테러 개념을 전제로 테러단체를 “설립목적의 여하를 불문하고 그 구성원이 지속적으로 테러를 행하는 국내외의 결사 또는 집단”이라고 정의하고 있는 반면, 여타의 법안들은 “UN에서 테러단체로 지정한 단체”를 중심으로 “이 단체를 지원하거나 이 단체로부터 지원을 받는”(공성진법안, 조성태법안, 정형근법안, 대테러기본법안, 송영선법안) 또는 “이 단체와 연계된”(수정안) 국내외의 결사 또는 집단을 테러단체 또는 테러집단으로 정의하고 있다. 그러나 국제적으로 아직 ‘테러’에 관한 개념이 합의되거나 정립되지 않고 있을 뿐 아니라 이들 법안이 근거로 삼고 있는 UN조차도 명시적으로 “테러단체”를 규정한 바 없기 때문에, 테러단체에 대한 이들 법안의 정의는 사실상 아무것도 정하지 않은 것이나 다름없다. 또한 테러단체에는 일정한 인권제한조치가 수반됨을 고려한다면 그 개념을 좀 더 명확하고 또 국내법의 제정형식을 따라 규정할 필요가 있다(양승돈 & 안영규, 2011: 85-108).

2. 정보기관의 권력집중 문제

법안들이 규정하는 테러대책기구로는 다소간의 차이는 있지만 테러대책과 관련한 최고심의의결기구로 대통령 소속으로 설치되는 ‘국가대테러대책회의’와⁴⁴⁾ 이의 위임을 받은 사항을 심의·의결하는 ‘상임위원회’,⁴⁵⁾ 국가대테러대책회의 및 상임위원회의 심의·의결사항 등을 집행하기 위하여 국가정보원장 소속으로 설치되는 ‘대테러센터’,⁴⁶⁾ 그밖에 테러가 발생하거나 발생이 예상되는 경우에는 관계기관에 설치되는 테러사건대책본부와 시·도와 공항 및 항만에 설치되는 대테러대책협의회⁴⁷⁾가 있다.

44) 조성태법안과 대테러기본법안에서는 ‘국가테러대책회의’, 송영선법안에서는 ‘대테러대책회의’라고 되어 있다.

45) 수정안에서는 상임위원회의 설치 배제되고, 정형근법안과 송영선법안에서는 ‘테러대책실무위원회’로 명칭대체.

46) 정형근법안에서는 ‘국가테러위협통합센터’, 대테러기본법안에서는 ‘국가대테러센터’, 송영선법안에서는 ‘테러위협통합센터’라고 명명되고 있다.

이러한 조직체계에 의하면 국가기관과 광역 지방자치단체, 그리고 공항과 항만 뿐 아니라 주요 관계 기관별로 테러관련 협의회사 대책본부가 설치되어 국가의 주요 기관들이 대테러대책의 이름으로 하나의 조직체계에 강력하게 통합되는 양상으로 나타나게 된다(국가인권위원회, 2002: 19). 특히 대테러센터의 주체를 정보기관인 국가정보원으로 한다는 내용이 포함되어 있다. 테러방지법안 등 입법 찬성론자들은 현행 국가정보원법에 따르더라도 대테러정보를 국가정보원에서 총괄하고 있기 때문에 테러사태 대응의 통합성과 보안성 측면에서 국가정보원에 대테러 대응임무를 부여함이 타당하다고 주장하고 있다(이만중, 2010a: 151). 그러나 이러한 국가체계 재편성은 국가기관 간의 견제와 균형의 원리를 무너뜨리고 국가권력이 통합되어 국가권력의 남용과 인권 침해의 방향으로 작용할 가능성이 높아진다는 문제가 있다(국가인권위원회, 2002: 19-20).

또한 앞서 살펴본 법안들은 모두 테러로부터 국가중요시설 및 다중이용시설 등을 보호하기 어려운 경우 시설의 보호 및 경비에 필요한 군 병력지원을 대통령에게 건의할 수 있도록 규정하고 있다.⁴⁸⁾ 테러방지법안에서는 출동하는 군 병력이 시설의 보호 및 경비에 필요한 범위 안에서 불심검문·보호조치·위험발생방지 또는 범죄의 예방과 제지를 위한 조치를 할 수 있도록 하였으나(제15조 제3항), 이는 군과 경찰의 기능이 명확히 분리되어 있는 현행 헌법 하에서는 허용되지 않는다는 비판이후 대부분의 법안들에서는 군 병력의 임무가 “시설의 보호 및 경비”에 국한되었다.⁴⁹⁾ 그러나 시설의 보호 및 경비 목적만으로도 군부대의 동원은 그 자체로 위험 가능성이 높으며 민주주의에 위협한 요소가 될 수 있다는 비판을 받고 있다(국가인권위원회, 2002: 20. 이만중, 2010a: 153 재인용). 또한 군 병력 동원에 대한 국회통제가 불분명하다. 송영선법안을 제외한 모든 법안에서 대통령이 군 병력을 지원하고자 하는 경우 국회에 통보를 해야 함을 규정하고 있지만, 대통령에 대한 건의에 따른 군 병력 지원이 아닌 경우, 즉 대테러센터의 장의 협조요청에 의하여 병력 출동의 경우에는(정형근법안 제35조, 대테러기본법안 제30조, 송영선법안 제28조) 국회에 대한 통보는 물론 국회의 철수 요청이 가능한지조차 불투명하다. 이처럼 대테러센터 장의 협조요청에 의해 군 병력이 동원되는 경우, 이는 사실상 국가정보원이 군사력까지 움직일 수 있는 권한을 가지게 된다는 점에서 심각한 문제가 아닐 수 없다(이만중, 2010a: 153).

47) 공성진법안, 조성태법안 및 대테러기본법안에서는 ‘대테러보안협의회’로 되어 있고, 정형근법안과 송영선법안에서는 별도의 기구 설치 없이 공항·항만 등 특정지역 안에서의 대테러활동에 관한 사항의 협의가 ‘(국가)테러위협통합센터’의 업무 중 하나로 설정되어 있을 뿐이다.

48) 물론 송영선법안에 따르면, 군 병력지원에 대해 이전의 법안과 같이 명확하게 규정하지 않고 있으나 실질적으로는 차이가 없다. 그 밖에 일부 법안들에서는 국방부장관이 테러진압을 위하여 특수부대 또는 특공대를 지정하거나 설치할 수 있으며, 테러사건이 발생한 경우 대테러센터의 장의 요청에 따라 또는 자체적으로 출동시킬 수 있도록 하고 있기도 하다(테러방지법안 13-14조, 수정안 10-11조, 정형근법안 25조, 대테러기본법안 21조, 송영선법안 21조).

49) 다만, 정형근법안에서는 “시설의 보호 및 경비 등 임무수행에 필요한 범위 안에서 검문을 할 수 있다”고 규정하고 있다(제27조 제3항).

3. 인권 침해의 우려

「테러방지법안」의 입법이 반대에 부딪히는 주된 원인은 ‘국정원주도의 대테러센터 신설’이라는 골자로 국정원의 권한 강화라 할 수 있다. 이것은 정보기관의 권한 강화로 인해 민주주의와 인권의 침해가 발생할 수도 있기 때문이다. 인권보장의 문제는 실체법과 절차법의 양 측면 모두에서 제기된다.

먼저 실체법적으로는 테러범죄에 대한 가중처벌 조항의 문제가 있다. 테러범에 대한 형사처벌을 규정하고 있는 법안은 테러방지법안, 공성진법안과 조성태법안이지만, 가중처벌을 규정하고 있는 것은 테러방지법안이 유일하다. 그러나 기존의 법률에 의하여 이미 형사처벌하는 일련의 행위에 대하여 그것이 개념이 불분명한 테러에 해당한다는 이유로 형을 가중하는 것은 올바른 형사사법정책이라고 하기 어려우며 양형의 과정에서 비례의 원칙을 침해할 가능성이 높다는 비판이 제기된다. 다음으로 테러방지법안에는 테러를 방지할 수 있음에도 불구하고 방치하여 테러를 발생하게 한 경우 테러범죄미신고죄로 형사처벌하고 있으나(제21조), 이 조항의 구성요건의 하나인 “실행저지가능성”에 대한 판단기준이 불명확하여 자의적인 법집행과 인권침해 소지가 있다는 비판이 제기된다. 또한 제22조의 허위신고 처벌 조항(테러방지법안 제22조, 공성진법안 제17조5항, 조성태법안 제22조3항)은 허위사실의 범위에 대한 기준이 애매하고 그 인지 여부가 구성요건에 해당하는지도 불명확하여 테러범죄의 미신고죄에 대한 처벌규정과 논리적으로 충돌하는 측면을 가지고 있다(국가인권위원회, 2002: 16-17).

절차법적으로 특히 문제가 된 것은 외국인에 대한 정보수집 권한을 넓게 인정함으로써 나타나는 외국인에 대한 차별적 인권침해 문제와 자료 수집과 조사에 따른 개인에 대한 사찰 가능성이다. 결국, 테러의 개념과 범위가 불분명한 상태에서 국민의 통신의 자유와 비밀을 광범위하게 침해하면서 악용될 가능성이 높으며 이는 국민의 일상생활에 대한 상시적 감시체제로 이어질 가능성이 높다(테러방지법 제정반대 공동행동, 4-5).

VI. 결론: 테러리즘 대응 입법의 방향

9·11테러 이후 테러리즘 대응을 위한 국제사회의 논의가 이루어졌으며 미국과 대테러 군사노선을 같이해 온 영국을 비롯한 많은 국가들이 테러대응입법의 제정을 서두르는 경향으로 이어졌다. 우리정부에서도 2001년 국가정보원이 발의한 테러방지법안을 비롯하여 16대 국회에서 19대 국회까지 10여년 간 테러대응을 위한 입법이 시도되어왔다. 그러나 16대에서 18대 국회까지의 이러한 입법시도는 좌절되었으며 19대 국회에서도 관련 법안은 아직 계류 중이다. 발의된 테러방지법안 등 제 법안이 테러와 테러단체에 대한 정의와 관련한 측면, 특정기관에의 권력집중의 측면, 그리고 인권 보장의 측면에서 많은 문제점을 드러냈기 때문이다. 그렇다면 테러에 대한 효과적인 대응을 위해서는 독립된 테러방지법의 제정이 아니라 다른 방향을 모색할 필요성이 충분하다고 볼 수 있다. 즉 도덕적 비난가능성이 높은 행위를 범죄로 규정하고 그에 상응하는 형벌을 부과하는 형법을 비롯한 실체법들과 법집행

과정에서 인권 침해를 최소화할 수 있도록 헌법에 따라 정립된 절차법 및 관련기관의 권한과 그 행사 절차를 정한 조직·절차법들을 기반으로, 부족한 내용이 있다면 개선·보완을 해 나가는 것이 올바른 방향이 아닐까?

2001년부터 여러 차례 발의된 테러대응법안들은 국내의 실질적인 필요성보다는 9·11 사건 이후 전 세계에 불어 닥친 테러중후군의 영향과 UN의 권고에서 비롯되었다고 본다. 우리나라의 경우 이미 다른 나라들이 모방하고 싶은 정도의 반테러법제와 시스템을 보유하고 있으며, 현행법 하에서도 국가정보원은 광범위한 테러정보수집활동을 이미 시행하고 있다(이계수, 2002: 384-385). 따라서 테러대응법률의 제정보다는 현재의 관련 법률에 담긴 내용을 더욱 정교하게 보완하고 다듬는 것이 더욱 효과적인 일 것이다.

그렇다면 테러리즘에 대한 효과적인 대응을 위한 법 개정 시 고려되어야 할 주요사항과 입법방향은 무엇일까?

첫째, 대테러법을 제정하는데 가장 큰 난관은 테러리즘에 대한 정의의 어려움이다. 2001년부터 발의되었던 국내 테러방지법안에서는 테러리즘에 대한 개념 정의에 외국의 테러리즘 정의를 활용하였다. 외국의 경우 종교적인 특성을 포함시키기도 하지만, 헌법에서 종교의 자유를 보장하고 있는 우리의 실정에는 어울리지 않는 것으로 보인다. 테러단체에 관한 정의 역시 시각에 따라 다를 수 있지만, 종교적인 특성을 테러리즘의 정의에 포함시켜야 하는가, 어느 수준까지 테러단체로 포함시켜야 하는 문제가 지속적으로 제기되고 있고, UN 등을 비롯한 국제단체에서의 정의도 명확하지 않기 때문에, 테러리즘에 대한 정의를 내리는 것은 어려운 일이 아닐 수 없다. 이처럼 ‘테러리즘’에 대한 명확한 개념 정의가 어렵다면 굳이 테러리즘에 대한 개념 정의에 대한 불필요한 논란을 벌일 이유가 있을까 하는 의문을 던지고 있다. 이런 의문에 직면하게 될 때, 발상의 전환이 필요하지 않을까 한다. 국내 여러 법안들에서 테러행위로서 또는 테러단체와 관련된 행위로서 지목하고 있는 행위들은 이미 형법과 각종 형사특별법에 의하여 규율되고 있는 범죄이다. 여러 법안들에서 직접 또는 국제조약을 원용하여 규정하고 있는 테러범죄 행위들은 기존의 국내법에 의하여 규율되지 않는 경우를 찾아보기는 힘들다. 또한 반대의 관점에서 형법 등이 정한 범죄행위들은 대부분 도덕적 비난가능성이 높은 행위들로서 죄형법정주의에 입각하여 행위의 비난가능성에 비례하는 형벌이 부과되도록 규정되고 있는 것인데, 형법의 규율대상에서 제외되는 행위로서 또 다른 범죄행위로서 특별한 비난가능성을 인정할 필요 또는 당위가 존재하는가? 그러한 행위가 존재한다면 그것은 형법의 결함이므로 형법의 개정을 통하여 해결할 일이지, 특별입법으로 대처할 일은 아닐 것이다.

둘째, 대테러기구의 조직과 권한 및 한계이다. 테러방지법안 등 법안들은 테러의 예방 및 진압을 효과적으로 실시하기 위하여 대테러센터의 설립을 규정하고 있다. 그러면서 대테러센터는 국가정보원에 또는 국가정보원장의 소속으로 두도록 하고 있다. 그러나 국가정보원은 정보기관이므로 그 성격상 대테러 예방 및 수사를 실시하는 대테러센터의 업무에는 적절한 기관이 아니며, 정보기관의 독재라는 과거 경험이나 애국자법 제정 이후 미국에서 전개되고 있는 인권 침해 사례를 돌아보면, 특정기관에

권력이 집중되는 경우 심각한 문제를 야기할 가능성이 있다. 민주주의의 기본 이념은 법치주의와 더불어 ‘견제와 균형’을 중요시 하며, 전통적으로 집행기관과 정보기관 간에는 분리 원칙을 고수한다. 따라서 테러리즘 방지를 위하여 정보기관이 관련 정보를 수집하고 분석하는 활동을 하는 것은 타당성이 있는 것으로 볼 수 있으나, 정보기관이 대테러센터 등을 이용하여 기획·조정·수사 등 포괄적인 대테러활동권을 가지는 것은 문제가 있는 것으로 보인다.⁵⁰⁾ 뿐만 아니라 현재 경찰청을 비롯한 공간기관 내에는 대테러 관련 기구가 존재하고 있기 때문에, 국가정보원 위주의 대테러센터는 업무 중복의 문제를 야기하는 비효율적인 제안이라고 볼 수 있다.

셋째, 인권 침해에 대한 우려의 불식을 위한 방안이다. 테러대응입법에서 가장 심각한 우려를 자아내는 사항은 인권 문제이다. 모든 법안들이 심각한 인권 침해의 가능성을 내포하고 있었다. 이는 테러수사에 있어서 수사기관의 권한을 지나치게 확대·강화하여 기본권 제한에 관한 과잉금지의 원칙을 위반함으로써 기본권 제한의 대상이 되는 테러혐의자뿐만 아니라, 제3자인 일반 시민 또는 외국인의 기본권이 심각하게 침해되는 문제점이 크게 우려되었기 때문이다. 테러범의 활동과 테러의 예방 및 방지라는 목표를 달성하면서도 기본권 보장이라는 한계 내에서 그러한 활동이 이루어지지 않으면 안 될 것임은 분명하지만, 특별법의 기본 전제가 이와는 다른 것이므로 결국 인권보장의 관점에서 법치국가와 인권 보장의 일반원리에 따라 정립된 기존 법률에 의한 대응이 요청된다고 할 것이다. 인간의 기본적인 인권과 권리에 대한 존중은 자유민주주의 국가의 기본적 철학이다. 기존의 형사법을 통해 죄형법정주의 원칙에 따라 테러행위를 처벌함으로써 법적 안정성을 유지하고 법치국가의 원리를 굳건히 하는 방향의 테러예방 정책이 효과적일 것이라고 본다. 국가인권위도 테러방지법안에 대해서 “테러행위에 대한 개념규정과 형벌 규정, 절차규정, 그리고 국가기능의 재편에 관한 규정 등 법안의 본질적인 내용이 국제인권법의 기준에 위반하여 인권을 침해하거나 침해할 소지를 내포하고 있으며, 인권침해의 대상자들에게 인권규약이 정한 바에 따른 적절한 구제조치가 제공되지 않고 있다”며, 테러방지법을 제정할 필요가 있는지, 있다면 그 내용은 어떻게 되어야 하는지에 관한 신중한 조사와 연구 검토를 거칠 것을 권고한 바 있다. 따라서 이에 대한 입증 책임은 국가와 정부의 몫일 것이다.

참고문헌

- 강대출. 2009. 테러방지법안에 관한 입법적 검토. 한국테러학회보. 2(1): 57-80.
- 국가인권위원회. 2001. 테러방지법(안)의 쟁점과 대안. 국가인권위원회 제1회 청문회 자료집. 국가인권위원회. 2001. 12. 7.
- 국가인권위원회. 2005. 국가인권위원회 결정례집: 인권정책분야. 제1집. 국가인권위원회.
- 국가인권위원회. 2009. 국가인권위원회 결정례집: 인권정책분야. 제3집(2007-2008). 국가인권위원회.

50) 후속법안들에서는 삭제됨.

- 국가인권위원회. 2014. 국가인권위원회 결정례집: 인권정책·침해규제·차별시정 제6집(2013). 국가인권위원회.
- 국방부. 2001. 국제테러리즘: 21세기의 새로운 전쟁. 국방부.
- 김두현. 2004. 현대테러리즘론. 서울: 백산출판사.
- 김두현. 2005. 경호경비법. 서울: 경호출판사.
- 김성준. 2001. 국제테러대비 국내의 입법적 대응과 과제. 테러리즘에 대한 법적 조명과 그 대응방안. 제31회 아시아사회과학연구원 학술시민포럼.
- 김영석. 2005. 국제법상 테러행위의 규제와 미국의 아프가니스탄에 대한 전쟁에 관한 고찰. 중앙법학. 7(3): 33-56.
- 신재철. 2009. 한국의 대테러 관련 입법정책에 관한 연구. 동국대학교 박사학위논문.
- 양승돈, 안영규. 2011. 테러 방지법안에 대한 입법적 제언. 한국테러학회보. 4(1): 85-108.
- 이계수. 2002. 정부의 테러방지법안에 대한 의견서. 민주법학. 21: 377-400.
- 이계수. 2004. 테러방지법안의 쟁점. 민주법학. 25: 371-401.
- 이만중. 2010a. 테러방지법안에 대한 주요논점 및 보완적 고찰. 한국경찰연구. 9(1): 139-162.
- 이만중. 2010b. 공중협박자금 조달금지법의 체계론적 고찰. 한국치안행정논집. 7(1): 19-41.
- 최진태. 2011. 대테러학원론. 서울: 대영문화사.
- 테러방지법 제정반대 공동행동. 2005. 테러방지법(안)에 대한 시민사회단체 의견. 2005.4.15.
- 한상희. 2003. 제2차 테러방지법안에 대한 의견. 국정원과 정치권의 테러방지입법 재추진을 막기 위한 사회단체 토론회 자료집. 2003. 9. 30.
- Cline, Ray S. and Yonal Alexander. 1986. *Terrorism as State-Sponsored Covert Warfare*. Virginia: Hero Books.
- Forte, David F. 1986. *Terror and Terrorism: There Is a Difference*. Ohio Northern University Law Review(Ohio Northern University Pettit College of Law). 13(http://engagedscholarship.csuohio.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1015&context=fac_articles).
- Grier, Peter, and Bowers, Faye. 2004. *Global Terror, Local Wars*. Christian Science Monitor, September 8, 2004(<http://www.highbeam.com/doc/1G1-121734773.html>).
- Kennedy, Toni. Terrorism and the Corrections Industry. *Australasian Journal of Correctional Staff Development(AJCSJ)*. http://www.bfcsa.nsw.gov.au/_data/assets/pdf_file/0004/196429/Terrorism_-and-_the_Corrections_Industry.pdf.
- Levinson, D. 2002. *Encyclopedia of Crime and Punishment*. London: Sage.
- Perl, Raphael, 2004. Terrorism And National Security: Issues And Trends. *CRS Issue Brief for Congress*. www.fas.org/irp/crs/IB10119.pdf.
- Saul, Ben. 2006. The Legal Response of the League of Nations to Terrorism. *Journal of*

- International Criminal Justice*. 4: 81-82.
- Schmid, Alex P. and Albert J. Jongman. 1988. *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature*. Amsterdam: SWIDOC.
- Thackrah, John Richard. 1987. *Encyclopedia of Terrorism and Political Violence*. London; Routledge and Kegan Paul.
- Tilly, Charles. 2004. *Terror, Terrorism, Terrorists. Sociological Theory*. Theories of Terrorism: A Symposium, March 2004(http://www.rci.rutgers.edu/~pmclean/mcleanp_01_920_290_01_tilly_terrorism.pdf).
- United Nations. 2014. *International Legal Instruments to Counter Terrorism*. <http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml>.
- United Nations Security Council, 2001. Resolution 1368, S/RES/1368. 2001.9.12. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3c4e94557.html>.
- United Nations Security Council. 1970. Resolution 286, S/RES/286. 1970.9.9. <http://www.un.org/documents/sc/res/1970/scres70.htm>.
- Wilkinson, Paul. 1987. *Terrorism and Liberal State, 2nd ed*. London: Macmillan, 국가법령정보센터. <http://www.law.go.kr>.
- 국가정보원. <http://www.nis.go.kr>.
- 의원정보시스템. <http://likms.assembly.go.kr>.
- 네이버 백과사전. <http://100.naver.com/>.
- 디시뉴스. <http://www.dcnews.in>.
- 위키백과. <http://ko.wikipedia.org>.
- 테러정보통합센터. <http://www.tiic.go.kr>.
- American Bar Association. <http://apps.americanbar.org>.
- United Nations Office on Drugs and Crime. <https://www.unodc.org>.
- U.S. Government Printing Office. <http://www.gpo.gov>.
- The Official Home of UK Legislation., <http://www.legislation.gov.uk>.
- Wikipedia. <http://en.wikipedia.org>.

이호수: 배재대학교에서 법학 박사학위를 받았다(논문: 테러리즘 대응법제에 관한 연구. 2012년 8월). 예비역 육군 대령으로 현재 국방과학연구소 및 동서울대학교 겸임교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 언론홍보, 위기관리, 안보정책이며, 주요 논문으로는 “기본권 보장과 국가보안법 존폐론(1999)”, “언론오보의 원인과 피해구제에 대한 법적 관계 고찰(2000)” 등이 있다(leehs6773@naver.com).

설진배: 연세대학교에서 행정학 박사학위를 받고(논문: 공공서비스조직의 관리적 특성이 조직성과에 미치는 영향, 2011년 8월), 현재 연세대학교 공공문제 연구소 연구교수 및 인천대학교 도시행정학과 겸임교수로 재직 중이다.

공공관리, 사회정책, 사회통합이 주요 관심 분야이며, 최근의 주요 논문으로는 “호주와 스웨덴의 성인지 예산제도의 비교를 통한 한국에의 함의(2014)”, “북한이탈주민의 사회통합방안(2014)”, “결혼이주여성의 사회적 연결망과 정체성 연구(2013)”, “독일의 사회통합인식 분석(2013)” 등이 있다(jbsul@yonsei.ac.kr).

안병윤: 1986년 연세대학교 행정학과를 졸업하고 2008년 콜로라도주립대학교에서 행정학 석사학위를 받았다. 2014년부터 연세대학교에서 행정학 박사과정을 공부하고 있다. 1995년 행정고시에 합격 후 공무원으로 재직하며 행정안전부 예산팀장, 지방세정책과장, 교부세과장 등 지방재정업무를 주로 담당하였으며, 2010~2011년에는 재난대책과장으로서 북한의 연평도 포격 및 구제역 등 국가안전 관련 업무도 직접 담당한 바 있다 (aby0515@naver.com).