

Spain's Counter-Terrorism Legislation and Its Implications for South Korea

Ho Soo Lee^{1#}, Jin Bae Sul²⁺

¹ Agency for Defense Development, Yuseong P.O. Box 35, Dajeon, Korea

² Institute of Public Affairs, Yonsei University, 50 Yonsei-ro, Seodaemun-gu, Seoul, Korea

Abstract

This paper reviews the counter-terrorism systems and legislation in Spain and provides implications for discussion on anti-terrorism legislation in South Korea. Spain has a long history of internal political violence. It has developed the extensive counter-terrorism provisions and strategies in response to internal violence and established strict measures and system to combat terrorism. However, unlike most western countries, Spain has not adopted any specific counter-terrorism legislation. Instead, it has applied the existing legal regime to counter-terrorism. Nonetheless, there has been criticism that Spanish counter-terrorism provisions would infringe people's basic human rights. Even though the need to prevent and combat terrorism is swiftly and effectively clear, it is important to implement counter-terrorism measures with full respect for human rights. In conclusion, the implications of the Spanish case for South Korea are discussed.

Key words: terrorism, Spain, counter-terrorism, criminal code, code of criminal procedure

1. 서론

현대사회는 테러로부터 안전한가? 2015년 파리 테러나 2016년 브뤼셀 테러의 악몽이 가시기도 전에 발생한 지난 8월 17일 스페인 바르셀로나에서의 이슬람 극단주의자(IS)에 의한 차량테러와 연이은 브뤼셀 및 런던에서의 테러 시도 사건으로 유럽은 물론 전 세계는 또 다시 테러위협에 공포에 휩싸여 있다. 누구도 테러로부터 안전할 수 없다는 위기의식이 확산되고 있는 것이다. 따라서 국제사회는 테러리즘에 대응하기 위한 협

력을 촉구하고 있으며, 각국은 국가안보와 국민안전의 확보를 위한 조치를 강화하고 있다.

2001년 9·11테러사태 직후, 유엔은 안보리 결의(United Nations Security Council Resolution 1368, 2001)를 통해 국제기구는 테러리즘 방지를 위한 국제협약을 체결하여 각국이 국제 평화 및 안전을 위협하는 테러리즘에 대응하기 위한 법적·제도적 조치를 강구할 것을 권고하였다.¹⁾ 이에 따라 9·11테러의 피해 당사국인 미국은 기존의 테러리즘 관련법을 강화한 일명 애국법(The USA Patriot Act)²⁾을 제정하였으며, 영국

The 1st author: Ho Soo Lee, Tel. +82-2-748-7719, e-mail. leehs6773@naver.com

+ Corresponding author: Jin Bae Sul, Tel. +82-2-2123-3519, e-mail. jbsul@yonsei.ac.kr

1) United Nations, 2001, Security Council Condemns, 'In Strongest Terms', Terrorist Attacks on United States, Press Release, 2001.9.12. <http://www.un.org/press/en/2001/SC7143.doc.htm>.

은 북아일랜드 문제와 국제테러리즘에 대응하기 위해 제정된 기존의 테러리즘 관련 기본법(Terrorism Act 2000)을 강화하여 2001년 반테러법(Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001)³⁾을 제정하였다. 이처럼 미국과 영국을 비롯한 유럽의 주요 선진국들은 테러방지법을 제정하고 테러리즘에 강력히 대응해 왔다.

그러나 강력한 테러방지법의 존재에도 불구하고 최근 유럽 국가들의 안전에 대한 위협이 전반적으로 증가하였다. 유럽의 주요 국가들은 역사적으로 국·내외적인 테러범죄와 관련한 사건을 경험해 왔으며 이에 따라 엄중한 테러리즘 대응정책을 추구해 왔다. 그럼에도 불구하고 테러관련 사태들이 지속적으로 발생하였으며, 특히 2015년 파리, 2016년 브뤼셀, 그리고 2017년 스페인 등 최근 유럽에서의 일련의 테러사태 발생으로 테러리즘 위협에 대한 공포가 확산되고 있다. 따라서 유럽의 주요 국가들은 국제테러리즘에의 대응이라는 새로운 도전에 직면하여 최근 테러관련 수사권을 강화하고 테러리즘의 방지 및 대응에 더욱 주력하고 있다.

스페인인 유럽연합 국가 중 테러발생 위험국 순위 5위 안에 속하는 국가로 테러리즘⁴⁾의 위협에 강력히 대응하고 있는 국가 중 하나이다. 스페인은 9·11 테러 이후 미국의 테러와의 전쟁을 지원하면서 아랍권의 적대 국가로 지정되었으며, 실제로 2004년 마드리드에서 폭탄테러가 발생하였다. 2015년에는 마주르카 지역에서 이슬람 극단주의 동조자들이 검거되었으며, 지난 2017

년 8월에는 바르셀로나와 캄브릴스에서 연쇄 차량 테러가 발생하는 등 스페인의 테러위협 수준이 높아지고 있다. 유로폴(Europol, 2016)에 의하면 2015년 유럽에서 발생한 테러공격은 스페인이 영국, 프랑스에 이어 세 번째로 많은 수를 기록하였다.⁵⁾ 그러나 스페인은 테러 발생 비율이 높은 테러발생 위험 국가임에도 불구하고 다른 국가들과는 달리 테러리즘과 관련한 특별법이 없다. 이는 과거부터 바스크 분리주의자들(ETA)에 의한 테러 경험을 통해 테러 진압 및 예방을 위한 다양한 정책과 입법을 충분히 준비하였기 때문에, 2001년 이후 전 세계적으로 확산된 테러방지법 제정이 필요하지 않았던 것으로 보인다.

한국의 경우 그동안 테러리즘 대응 업무를 규율한 직접적인 근거는 1988년 올림픽을 대비하여 제정된 ‘국가대테러활동지침(Guidelines for National Counter-Terrorism Activities)⁶⁾’이었다. 테러방지법이 제정된 것은 최근으로, 2001년 9·11테러 이후 지난 15년간 테러방지법안이 지속적으로 발의되는 등 꾸준한 테러리즘 대응 입법 시도 끝에 2016년 테러방지법의 입법화에 성공한 것이다.⁷⁾ 그러나 국가안보 및 국민의 안전보장을 위한 강력한 대테러리즘의 필요성에도 불구하고 테러방지법의 존재에 대한 비판이 제기되는 등 테러리즘 대응과 관련한 논의가 지속되고 있다.

이러한 배경에서 본 연구에서는 스페인의 테러리즘 대응 관련 입법 및 체계를 검토하고자 하였다. 테러방

2) Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001(테러감청 및 방지에 필요한 적절한 수단 제공을 통한 미국 통합과 강화를 위한 법). 2001. Pub. L. 107-56, 115 Stat, 27 (2001.10.26).

3) Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001(2001년 반테러범죄예방법). 2001. Enactment 2001.10.14. Available at http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/24/pdfs/ukpga_20010024_en.pdf.

4) 테러리즘(terrorism)은 학자에 따라 테러(terror)와 구분된 개념으로 사용되거나 상호 호환하여 사용되기도 한다. 사전적으로는 테러리즘이란 “정치적 목적을 달성하기 위해 정부나 대중 또는 개인에게 위협을 가하거나 예측할 수 없는 폭력을 사용하는 조직적 행위”를 의미하며, 테러는 “살인, 납치, 유괴, 저격, 약탈 등 다양한 폭력을 행사하여 사회적 공포 상태를 일으키는 행위”를 의미한다. 그러나 일반적으로는 두 개념을 구분하기보다 테러리즘을 이해하기 위하여 테러의 속성을 파악하고 있다(Sul, 2015: 11-13). 따라서 본 연구에서는 포괄적인 관점에서 두 개념을 혼용하여 사용하고자 한다.

5) TE-SAT 2016: European Union Terrorism Situation and Trend Report(TE-SAT), 2016에서 재구성.

6) Enactment 1982.1.22. Presidential Instruction No. 47. Repealed by Presidential Instruction No. 354(국가대테러활동지침 폐지령, 2016. 6.20.), 대한민국 관보 제 18784호. 2016.6.20.

7) 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법(약칭: 테러방지법, Act on Anti-Terrorism for the Protection of Citizens and Public Security). 2016. Enactment 2016.3.3. Law No. 14071.

지법 제정을 통해 테러리즘에 대응해오고 있는 주요 서구 국가와는 달리 테러방지법을 제정하지 않고도 테러리즘에 강력히 대응하고 있는 스페인 사례의 검토는 한국의 테러방지법 시행과 테러리즘 대응 정책 논의에 시사점을 제공할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 먼저 주요 입법 및 정책적 도전인 대테러리즘의 환경으로써 스페인 테러리즘 대응의 역사적 배경을 검토하였다. 둘째, 도전에 대한 대응으로 스페인의 테러리즘 대응 관련 입법에서 나타난 테러리즘 대응 정책, 즉 테러리즘 관련 입법의 주요 내용과 대응체계를 검토하였다. 셋째, 이러한 테러리즘 대응 입법에서 나타난 문제점으로, 스페인의 테러리즘 대응 정책이 직면한 새로운 도전을 검토하였다. 마지막으로 스페인의 테러리즘 대응 입법과 관련한 주요 평가와 논의를 통해 한국에의 시사점을 제공하고자 하였다.

II. 테러리즘 대응의 역사적 배경

스페인은 오랜 정치적 혼란을 경험한 나라이다. 스페인에서는 1959년 바스크 지역의 좌파 대학생들이 스페인으로부터의 분리 독립을 요구하면서 설립한 바스크 분리주의 단체인 '바스크 조국해방'(Euzkadi Ta Askatasuan, Basque Fatherland and Liberty, hereinafter ETA)에 의한 반정부 투쟁이 이어져 왔다. ETA는 스페인 정부 및 경찰력을 대상으로 스페인 지역을 비롯한 프랑스 남부지역을 기반으로 1968년부터 본격적인 반정부 투쟁을 하였으며 폭탄 및 납치 등을 활용하여 테러를 자행하였다.

1975년부터 스페인 정부는 ETA의 끊임없는 폭력 위협에 대응하는 다양한 전략을 채택해 왔다. 1980년대에는 ETA에 대한 반테러해방단체들(Grupos Antiterroristas de Liberación)에 의한 불법적·폭력적 대응을 통해 테러리즘에 대응하는 여러 시도들이 목격되었다. 1983년에서 1987년까지 내무부의 비밀정

부기금의 지원을 받은 이들 단체는 27명을 살해했는데, 그 중 최소한 9명은 ETA와 아무런 관련이 없었다. 이는 정부를 당혹케 하고 1990년대 대중적 추문을 불러온 원인이 되었지만, 테러리즘만큼이나 테러리즘 대응 조치 역시 민주주의를 잠식할 수 있다는 소중한 통찰을 제공하는 계기가 되었다. 이후 테러리즘과의 전쟁은 표면상으로는 '법의 지배'의 한계 내에서, 즉 정부에 의해 결정되고 확립된 절차에 따라 채택된 공개적으로 천명된 법률에 따라서 수행되었다(Dorling, 2007: 6).

2001년 9·11 테러사태 이후 전 세계적으로 테러방지법 제정을 통한 강력한 테러리즘 대응 시도가 이루어졌음에도 불구하고, 스페인에서는 관련법 제정과 같은 큰 변화 없이 형법과 형사소송법을 바탕으로 테러리즘에 대응하고 있다.⁸⁾ 그보다는 오히려 실질적인 업무를 수행하는 테러리즘 대응기관의 정보력을 강화하기 위한 활동을 실시하였다. 그러나 스페인은 9·11테러 이후 아프가니스탄 국제안보지원군(ISAF), 이라크전 등 미국의 반 테러작전에 군대를 파병하였는데, 이러한 미국의 테러와의 전쟁에 대한 협력은 스페인의 국내 안보를 위협하는 요인으로 작용하였다. 2004년 3월 11일 마드리드에서 발생한 알카에다(Al-Qaeda)에 의한 폭탄 테러(the 11 March Madrid bombing, commonly known as 11-M)⁹⁾가 그 예이다. 마드리드 폭탄테러 사건 이후 유럽연합(the Europe Union)은 테러리즘 조정관(Terrorism Coordinator)을 신설하여 각 회원국 간의 정보공유를 촉진하였으며, 또한 마약 및 인신매매에 대한 대응에 초점을 두었던 유로폴(European Police Office: Europol)의 관심이 테러리즘 대응으로 이동하여 테러리즘에 대한 관심 비중이 증가하는 등 마드리드 테러사건은 유럽사회에 큰 변화를 가져왔다(Yi, et al., 2006: 533). 당사국인 스페인에서도 사건 이후 테러방지 및 테러대응 계획(Plan Especial de Seguridad)이 시행되었다. 그러나 테러리즘 대응 입법 등의 강력

8) 과거에 반테러 특별법이 채택되었지만 이후에 폐지되었다(Human Rights Watch, 2005: 14).

9) 마드리드 폭탄테러로 191명이 사망하였다(Wikipedia, Casualties of the 2004 Madrid Bombings, https://en.wikipedia.org/wiki/Casualties_of_the_2004_Madrid_bombings (accessed 2016.11.1.)).

Table 1. Terrorist attacks^a in EU by year (2006-2015)

State	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Austria	1	1	6	6	2	0	0	0	0	0
Belgium	1	0	0	0	0	0	2	0	1	0
Bulgaria	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0
Czech Republic	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Denmark	0	1	0	0	2	4	0	0		2
France	294	267	147	95	84	85	125	63	52	73
Germany	13	20	0	0	0	1	0	0	0	0
Greece	25	2	14	15	21	6	1	14	7	4
Hungary	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0
Ireland	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0
Italy	11	9	9	3	8	5	11	7	12	4
Poland	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Portugal	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Spain	145	279	263	171	90	47	54	33	18	25
Sweden	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
UK	5	2	74	0	40	26	24	35	109	103
Total	498	583	515	294	249	174	219	152	199	211

※ Source : Based on Zięba(2015: 67): TE-SAT 2014-2016.

a : including failed, foiled and completed attacks.

한 대응 조치를 취하기보다는 테러리즘 대응 작전 수행을 위해 이라크에 파병했던 병력을 철수하는 소극적 접근을 하였다.

이처럼 스페인에서는 ETA와 IS에 의한 테러공격을 받은 역사적 경험이 있지만, 이후 여타 지중해 국가와의 마찰을 줄이면서 이러한 위협이 줄어들었다. 특히 ETA가 2011년 10월 ‘명확하고 확고하며 최종적인 조치’라며 무장활동 종결을 선언한 이래, 스페인에서는 ETA에 의한 테러공격은 발생하지 않았다(Country Reports on Terrorism 2015, 2016: 150). 그러나 2015년 마주르카 지역(Majorca)에서 이슬람 극단주의 동조자들이 검거되면서 스페인은 높은 수준의 테러위협에 노출되

어 있는 것으로 나타났다. 따라서 스페인 정부는 2015년 6월 테러위협 수준을 3단계에서 4단계 수준인 ‘높음’으로 발표하였으며,¹⁰⁾ 영국 외무성(FCO)도 스페인의 테러위협 수준이 높다고 평가하였다(Mears, 2016).¹¹⁾ 한편 Europol의 보고에 의하면, 아래 <Table 1>에서 보듯이 EU국가 중 지난 10년 간 테러공격 위협을 가장 많이 받은 국가는 프랑스, 스페인, 영국, 그리스, 이탈리아이다.¹²⁾ 스페인에서는 1,125건의 테러공격 위협이 있었는데, 이들 공격은 대부분 자유주의 운동과 분리주의 또는 무정부주의 단체에 의한 것이었다(Zięba, 2015: 69). 최근(2017.8.17.)에는 바르셀로나와 캄브릴스에서 130여명의 사상자가 발생한 IS에 의한 연쇄 차

10) 스페인은 2015년 기존의 4단계로 이루어진 위협수준 체계를 매우 낮음(1단계)에서 매우 높음(5단계)에 이르는 5단계 체계로 변경하였고 스페인의 테러위협수준을 기존의 중간(3단계)에서 4단계(높음)로 상향하였다(What Does A Level Four Terror Threat Mean In Spain?. 2015. *The Spain Report*, 2015.6.26. <https://www.thespainreport.com/articles/52-150626205103-what-does-a-level-four-terror-threat-mean-in-spain> (last accessed 2017.8.28.)).

11) 영국 외무부(FCO)에 따르면 유럽국가 중 스페인은 프랑스, 독일, 벨기에와 더불어 테러위협 ‘높음’ 수준의 국가로 분류되었다(Mears, Tyler, 2016. How Safe is Your Holiday? The Places in Europe Considered at ‘High’ Risk of a Terrorist Attack. Wales Online. 2016.4.20.). <http://www.walesonline.co.uk/news/wales-news/how-safe-your-holiday-places-11212987>, last accessed 2016.11.7.).

12) Europol에서는 테러리즘의 개념을 어떤 ‘이념이나 운동이 아닌, 정치적 목적을 달성하기 위한 하나의 전술이나 수단’으로 정의하고 있다(TE-SAT 2008, 2008: 7).

량 테러로 스페인은 큰 충격에 빠졌다. 마리아노 라호이 총리(Mariano Rajoy)는 이번 사건을 지하드 테러리즘(Jihadi terrorism)이라며 전 세계적인 대응의 필요성을 호소하였으며(President Speech, 2017.8.18.), 내무부장관은 4단계의 테러위협 수준을 유지하면서 추가적인 테러리즘 대응 조치를 강구하였다.¹³⁾

이상 살펴본 바와 같이 스페인은 테러리즘과 관련하여 오랜 역사적 경험을 지닌 국가이다. 국내적으로는 50여 년 동안 ETA에 의한 테러위협을 경험하였으며, 9·11 테러 발생 이후에는 이라크전 참전 등 미국과의 공조에 따라 2004년 알카이다에 의한 폭탄테러나 2017년 지하드에 의한 차량테러가 발생하는 등 이슬람 극단주의자들에 의한 국제테러리즘의 위협에 직면해오고 있다. 따라서 테러리즘 대응은 스페인의 주요 정책적 도전이다.

III. 테러리즘 대응 입법 및 체계의 특징

1. 테러리즘 대응 관련 법률

스페인에서는 다른 유럽 국가들과 마찬가지로 대륙법계를 채택한 형사사법시스템을 구축하고 있다. ETA에 대항하기 위한 오랜 투쟁의 결과로 테러범죄 소추에 관해서도 이미 법적 체계를 잘 갖추고 있다. 그러나 테러리즘과 관련된 특별법은 없으며, 테러리즘에 대해서 ‘정치적 의도에 의해 기중처벌이 가능한 범죄의 유형’이라고 규정하였다(Alvanou, 2008).

이처럼 테러리즘에 대한 특별법이 없기 때문에, 스페

인에서는 헌법, 형법, 형사소송법에 의해서 테러리즘 관련 사항을 처리를 하고 있다. 모든 테러사건의 수사 와 재판은 1977년 창설된 국립고등법원(National High Court, Audiencia Nacional)에서 관할하고 있다. 국립고등법원에서는 “무장단체에 속하거나 테러분자 또는 반란분자와 관련된 사람이 범하는 범죄로서 그 범행이 이들의 활동에 기여하는 범죄, 그리고 일정한 방식으로 이들 집단이나 개인들의 행위에 협력하거나 공조하는 사람들에 의한 범죄”에 대하여 관할하고 있다(Organic Law 4/1988 of 25 May 1988).¹⁴⁾ 국립고등법원에는 6명의 수사판사와 각 3명의 직업법관의 합의로 구성되는 6개의 형사공판부가 있다. 국립고등법원이 관할하는 범죄에 대해서는 배심재판이 적용되지 않는다(Human Rights Watch, 2005: 17). 이후 1999년에 테러리즘에 대한 정의를 개정하였는데, 테러범죄에 대한 처벌을 최소 징역 3년에서 최장 10년까지 할 수 있도록 처벌에 대한 유연성을 강화하였다(Transnational Terrorism, Security & The Rule of Law, 2008: 57).

스페인의 테러리즘 관련 입법은 기본적으로 헌법 제 55조 2항(Spanish Constitution, §55(2))을 통해 무장단체 활동이나 테러리즘 수사에 관련된 사람에 대하여 기본권을 제한할 수 있도록 한 것을 특징으로 하고 있다. 그리고 테러리즘에 대한 정의는 형법(Criminal Code, Código Penal)¹⁵⁾ 제7장 제571에서부터 제580조, 그리고 형법개정에 관한 기본법(The Organic Act on the Reform of the Criminal Code, LO 10/1995)¹⁶⁾에서 정의하고 있다(Transnational Terrorism, Security

13) Spain maintains counter-terrorism alert at level 4 and bolsters this with additional measures. Moncloa Palace, Madrid, 2017.8.19.

14) Reforming the Code of Criminal Procedure. Quoted in Human Rights Watch, 2005: 16-17.

15) Código Penal (Criminal Code of Spain), available at: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1995/BOE-A-1995-25444-consolidado.pdf> (last accessed 2017.3.20.).

16) Organic Act on the Reform of the Criminal Code, On Crimes of Terrorism, LO 10/1995 of 23 November 1995. 기본법(Organic Law, Ley Orgánica)은 특수한 형태의 법률인데, ‘기본적 권리와 공공의 자유의 발전과 관련된 법률, 스페인자율공동체에 의한 자율법(the Autonomy Statutes)과 보통선거제에 의하여 승인된 법률, 기타 헌법이 정한 법률(옴부즈맨, 국가평의회, 헌법재판소, 인민발안법안)’을 말하며(스페인헌법 제81조 제1항), 기본법은 전체 법안에 대한 표결에서 의회의 절대다수를 요구한다. 이로써 스페인 헌법은 기본적 시민의 권리와 사회체계의 근본적 쟁점들에 영향을 미칠 수 있는 문제를 다루는 기본법의 합법성을 보장하고 있다(Transnational Terrorism, Security & The Rule of Law, 2008: 16). 기본법은 헌법과 일반 법률의 중간적 지위를 가지고 있다고 한다(Wikipedia, Organic Law, http://en.wikipedia.org/wiki/Organic_law, last accessed 2016.11.28.).

& The Rule of Law, 2008: 59). 형법에서는 테러리스트에 대해서 ‘헌법질서를 전복하거나 공공의 평화를 심각하게 해할 목적을 가진 무장단체, 조직 또는 단체에 소속 또는 고용되거나, 그러한 단체와 협력하여, 제346조(폭발물을 사용하여 건물, 운송 또는 통신 기반시설을 공격하는 것) 또는 제351조(사상의 위협을 야기하는 방화)의 규정에 의한 공격을 범하는 사람들’이라고 정의하였다(Criminal Code, §§571-572). 이들 규정에 따르면, 테러리즘 범죄는 헌법질서를 전복하거나 공공의 평화를 심각하게 해칠 것을 목적으로 하는 것이므로 절차적 규칙과 제재의 엄중함에 영향을 미치는 상황을 악화시키는 범죄이다.

그러므로 형법에서는 그 처벌을 유기징역형으로 정하고 있다. 즉 “무장폭력단체 혹은 테러리스트 조직을 지도·고무한 자”에 대해서는 8년 이상 14년 이하의 징역형(§571(1)), “무장폭력단체 혹은 테러리스트 조직에 가입한 자”에 대해서는 6년 이상 12년 이하의 징역형(§571(2)), “테러를 통한 살인”을 저지른 자에 대해서는 20년 이상 30년 이하의 징역형(§572(2))에 처한다고 규정하였다. 그리고 어느 경우에도 둘 이상의 테러 범죄로 유죄판결을 받은 자의 최대형량은 40년으로 되어 있다(Transnational Terrorism, Security & The Rule of Law, 2008: 11).

형법 제573조에서는 테러와 관련된 무기·폭발물 창고 및 생산시설, 이동시설에 대하여 규정하였다. 그밖에 제574조에서는 공공의 평화와 헌법질서를 해치는 테러행위에 대한 내용을 규정하였으며, 제575조에서는 테러조직에 대한 자금 및 금전적 지원에 대한 처벌의 내용, 제576조에서는 테러리스트의 교육 및 테러활동에 도움을 주는 행위에 대해 규정하였다. 또한 제577조는 테러리스트 조직에 대한 정의를 내리면서, 테러에 대한 자금지원 및 협력과 관련해서는 형법 제575조를 통해 테러조직에 이익이 될 수 있도록 타인의 재산을 침해하거나 테러자금을 조달하였을 때에 대한 정의와 처벌에 대해서 규정하였다.

최근 발효된 개정 형법(2015.7.1.)에서는 새로이 제

575조 2항을 두어 테러리즘 관련 범죄 준비를 위한 전투나 군사목적으로 이루어지는 어떠한 형태의 교육·훈련이든 이를 범죄로 규정하고 있으며, 테러리스트 통신서비스에 접촉하는 것도 테러 범죄로 규정하였다. 또한 제578조 4항에서는 판사로 하여금 테러범죄에 사용된 서적, 파일, 문서, 인터넷이나 전자장치 등을 통해 접속할 수 있는 내용을 제거하는 명령을 할 수 있도록 하는 등 테러 관련 형법을 강화하였다(TE-SAT 2016, 2016: 58).

한편 스페인 형사소송법(Code of Criminal Procedure, Ley de Enjuiciamiento Criminal, LEC) 제520조는 체포·구금된 모든 사람의 권리에 대해 상세하게 규정하고 있다. 즉 체포된 자는 누구든지 즉각, 그리고 이해할 수 있는 방식으로, 자신의 권리와 체포의 이유를 고지받을 권리가 있다(§520(2)). 모든 피구금자에게는 변호인을 선임할 권리와 수사 및 신원확인 절차에 변호인의 입회를 요구할 권리(§520(2)(c)), 그리고 친지나 기타 원하는 사람들에게 자신의 체포 사실과 구금 장소를 통지할 권리(§520(2)(d))가 있다. 경찰서 유치장의 구금은 사실 확정을 목표로 하는 수사를 수행하는 데 엄격히 필요한 기간을 초과할 수 없고, 피구금자는 72시간 내에 석방되거나 사법당국에 인계(§520(1))되어야 한다(Human Rights Watch, 2005: 24).

그러나 “무장단체, 테러리스트, 반란에 가담한 혐의로 체포된 자”에 대해서는 이러한 권리가 제한된다는 것을 규정하고 있다. 테러리스트 혐의와 관련된 사건에서는 경찰에서의 최대 구금일 수가 48시간까지 연장될 수 있다. 이러한 연장에 대한 신청은 구금 48시간 내에 이루어져야 하고, 이후 24시간 내에 권능 있는 법관에 의해 승인되어야 한다(§520(1)). 구금기간 연장 신청을 받은 법관은 피구금자를 외부차단구금에 처할 수 있다(제520조(2)). 그러므로 테러혐의자들은 5일간 외부와 차단된 구금에 처해질 수 있는 것이다(Human Rights Watch, 2005: 24-25). 더욱이 2003년 개정 형사소송법¹⁷⁾ 제509조는 무장폭력단체나 테러단체 가입혐의를 받고 있거나 둘 이상의 사람들과 공동으로 범행을 저지

른 혐의를 받고 있는 사람들에게 대해서는 추가적으로 5일간 외부차단구금에 처할 수 있도록 하였다. 이로써 외부차단구금은 최대 연속 10일간으로 연장되었다(Human Rights Watch, 2005: 25-26). 외부차단구금에 처해진 사람은 자신의 구금사실과 장소에 관하여 제3자에게 알릴 권리가 없고, 가족이나 자신이 선택하는 정신적 조언자나 의사와의 접견을 할 수도 없으며, 어떤 종류의 통신이나 서신교환도 할 수 없다(§527). 외부차단피구금자는 자신의 변호사를 선임할 권리도 없으며, 국선변호인의 도움을 받아야 한다. 나아가 이들 피구금자는 변호사와 은밀한 상담을 할 권리도 없다(§527(a),(c)).¹⁸⁾

한편 스페인의 형사소송법은 징역형이 선고될 수 있는 사람이 범죄에 대한 형사책임이 있다고 믿을 만한 충분한 근거가 있는 경우에는 재판 전 구금을 허용하고 있다(§503(1)(2)). 즉 문제된 범죄행위가 최대 2년 이상의 징역형에 처해질 수 있는 범죄인 경우이고, 피고인이 형사책임이 있다고 믿을 만한 “충분한 동기”가 있는 경우가 그 요건이다(§503(1)(1-2)). 이 두 조건이 충족되면 “피고인이 다른 범죄행위를 저지를 위협성을 피하기 위하여” 재판 전 구금을 명할 수 있다(§503(2)). 또한 피고인이 도주할 위험이 있을 경우, “은신, 증거의 변경이나 파괴, 피해자의 이익에 반하는 행위를 방지하기 위하여” 재판 전 구금(§503(1)(3))이 명해질 수 있다(Human Rights Watch, 2005: 51).

2. 테러리즘 대응 전략 및 대응 체계

테러리즘 및 안보에 관한 오랜 역사적 경험을 지닌

스페인에서 테러리즘 대응은 전략적으로 우선적인 도전이다. 스페인은 이슬람 극단주의자들에 의한 위협에 직면하여 국가안보전략을 강화하여 테러리즘에 강력히 대응하고 있다. 이러한 테러리즘 대응의 기본 전략은 2013년 강화된 국가안보전략(National Security Strategy)¹⁹⁾ 4장에 포함되어 있는데, 테러리즘 대응의 기본전략은 4가지 원칙, 즉 국·내외 테러리즘 자금을 차단하는 예방(prevention), 가상공간 및 내·외적 역량을 향상시키는 보호(protection), 협력과 감시·감독을 통한 테러리즘의 추적(pursuit), 그리고 테러 위협의 제거 및 테러공격 희생자 지원을 위한 조치와 계획인 대응(response)이라는 기본 원칙에 기반을 두어 이루어진다(National Security Department(Spain), 2013: 41).

전략적 측면에서 스페인은 국내적으로는 위협한 극단적 테러리스트가 되는 것을 방지하기 위한 ‘폭력적 극단주의에 대응하기 위한 전략적 국가 전투계획(Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta, PEN-LCRV)’을 채택하고, 국가안보회의(National Security Council, El Consejo de Seguridad Nacional)를 창설하였으며 국가정보센터(Centro Nacional de Inteligencia, CNI)를 재편하였다(Lara Castro Navarro, 2017). 또한 테러리즘 및 조직범죄 대응 정보기관을 두고 국가보안법(Law 36/2015 of National Security, 2015)²⁰⁾을 시행하고 있으며 테러리즘 관련 정부 조직간 조정 및 협력을 향상시키고자 노력하고 있다. 국외적으로는 테러와의 전쟁

17) Organic Law 15/2003 of 25 November 2003, reforming the Code of Criminal Procedure.

18) 그러나 모든 피구금자는 법관에게 인도될 때까지는 묵비권과 자신에게 불리한 진술을 하지 않고 유죄를 고백하지 않을 권리가 있으며, 필요한 경우에는 무료 통역자의 도움을 받을 수 있고, 외국인인 경우에는 영사에게 알릴 수 있다(§527, §520(2)(a-f)). 그러나 마드리드 열차 폭파사건(11-M)의 용의자들은 경찰구금기간 동안 통역자의 지원을 받지 못했다고 한다(Human Rights Watch, 2005: 25-26, 36).

19) 이 전략의 가장 두드러진 특징은 군사적 갈등, 테러리즘, 사이버 위협, 에너지 위기, 대량 살상무기의 확산, 첩보 등 모든 영역의 안보사항을 포함하고 있다는 점이다(Ministry of the Presidency(Spain), 2017. *Spain Today 2015-2016*, La Moncloa, <http://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/spaintoday2015/defence/Paginas/index.aspx>, accessed 2017.8.22.).

20) Law 36/2015 of National Security(Ley 36/2015, de 28 de Septiembre, de Seguridad Nacional), Global-Regulation, <https://www.global-regulation.com/translation/spain/615537/law-36-2015%252c-28-september%252c-national-security.html> (accessed 2017.3.27.). 이 법은 국가안보에 대한 포괄적인 법적 체계를 제공하며 공공행정 및 시민사회의 모든 측면을 포함하고 있다.

을 위한 EU 및 UN과의 협력을 강화하였으며, IS에 맞서 이라크에서의 군사훈련에도 지속적으로 참여하고 있으며, 유럽의 테러방지협약에 서명하여 분쟁지역화 되는 것을 방지하고자 노력하고 있다(Lara Castro Navarro, 2017).

스페인의 테러리즘 대응 체계를 살펴보면, 테러방지 및 수사·진압을 위한 주요 기관은 크게 국방부(Ministry of Defense)와 내무부(Ministry of Home Affairs)를 중심으로 나뉘어 있다. 국방부에서의 테러리즘 대응은 ETA의 폭탄테러를 진압·예방하기 위하여 테러전담기관인 국가정보센터(Centro Nacional de Inteligencia, CNI)²¹⁾를 중심으로 업무를 수행하는데, 국가정보센터는 테러 예방을 위한 총리 산하의 정보기관으로써, 테러에 대한 정보·분석·연구를 통해 테러에 대한 예방 및 진압을 위하여 정보를 제공하고 있다. 이들은 국·내외에서 발생하는 정보를 다루지만 국내 정보의 경우에는 테러와 관련된 정보만을 담당한다(Yi, *et. al.*, 2006: 528).

내무부에는 장관 소속의 국가경찰(National Police)과 민간경비대(Civil Guard, Guardia Civil, GC)가 있어, 테러리즘 대응과 관련한 책임과 정보를 공유한다. 그런데 민간경비대의 경우 업무나 목표 및 재정 관련사항은 내무부 장관에 속하며, 승진 및 관련사항은 국방부에 속한다(Zięba, 2015: 9). 민간경비대의 특별수사대는 테러방지를 실시하는데 중요한 역할을 하고 있다(Cosidó, 2002: 6). 특별수사대에는 신속대응국(Grupo de Acción Rápida, GAR), 특수보안국(Grupo Especial de Seguridad, GES), 특수대응국(Unidad Especial de Intervención, UEI), 그리고 바스크 지역의 대테러국 등이 있다(Erik, *et. al.*, 2002: 97). 이러한 민간경비대에서는 두 개의 특수수사대, 즉 특수대응국(UEI)과 신속대응국(GAR)이 테러방지 업무를 수행한다(Cosidó, 2002: 10). 특수대응국에서는 인질납치,

위험한 범죄자 체포나 위험한 상황에서의 요인경호 등 무장공격이 수반되는 고위험성 사안에 대처하는 임무를 수행한다(Cosidó, 2002: 10). 신속대응군은 신속한 개입이 필요한 고위험의 작전활동뿐만 아니라 테러리즘 대응 활동을 위해 특별히 설치된 기관으로써, 국내 테러관련 임무뿐만 아니라 국제적인 차원의 임무를 수행하기도 한다(Cosidó, 2002:10). 그리고 경찰은 경찰총장(Director General)을 수장으로 하며, 전국적인 수사, 도시지역의 안전, 교통통제 그리고 구출 등의 업무를 수행하고 있는데, 경찰청 특수작전단(Grupo Especial de Operaciones, GEO) 산하 정보보급대(Comisaria General de Información, CGI)에서 스페인에 적대적인 국제테러리즘에 대응하기 위한 임무를 수행한다(Yi, *et. al.*, 2006: 528).

한편 최근 극단적 테러리즘 및 조직범죄 조직들 간의 밀접한 연계 및 위협이 증가하면서 이에 효율적으로 대처하기 위한 국내 테러리즘의 예방 및 테러리즘 정보의 관리를 담당하는 ‘테러 및 조직범죄 대응 정보센터(the Centre for Intelligence against Terrorism and Organised Crime, hereafter CITCO)’가 탄생하였다(Royal Decree 873/2014, of October 10).²²⁾ CITCO는 2014년 10월 15일 기존의 2개의 국내 정보기관, 즉 국가 테러대응조정센터(CNCA)와 조직범죄 대응 정보센터(CICO)가 통합된 것으로, 모든 전략적 정보를 수집, 배포, 통합 등 관리 및 분석을 하여 국내 테러리즘, 조직범죄, 기타 극단적 폭력조직을 예방하는 책임을 지닌다.²³⁾

IV. 테러리즘 대응 입법의 문제점

기본적으로 범죄로 기소된 사람의 변호인 접견권은 보장되는 절차이다. 시민적·정치적 권리에 관한 규약(International Covenant on Civil and Political

21) What is the CNI. 2017. Gobermnp de España. <https://www.cni.es/en/whatisthecni/whatis/> (accessed 2017.8.22.).

22) Royal Decree 873/2014. 2014.10.15.

23) Security Policy(Spain). 2017. La Moncloa. <http://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/spaintoday2015/security/Paginas/index.aspx#fightingterrorism> (accessed 2017.8.22.).

Rights, ICCPR)의 제14조와 유럽 인권협약(European Convention on Human Rights, ECHR)의 제6조는 범죄행위에 책임이 있는 모든 사람은 자신이 직접 변호하거나 자신이 선택한 법률적 도움 또는 필요하다면 무료 법률지원을 통해 변호할 수 있다고 규정한다. 유엔인권위원회와 유럽인권법원은 경찰구금시기를 포함하여 재판 전의 기간에도 이들 규정이 적용될 수 있다고 밝혀왔다.²⁴⁾

그런데 스페인 형사소송법 제520조와 제527조에서는 “외부와 연락이 두절된 상태에서 구금되어 있는 동안 변호사 접견권을 제한”하도록 하고 있다. 외부와 단절되어 구금되는 시기가 계속 이어지면 국선변호인의 도움을 받을 수 있을 뿐이다. 다음으로 이 수감자들은 구금의 초기에는 국선변호인도 만날 권리가 없으며, 공식적인 경찰진술을 제공하도록 소환될 때 처음으로 국선변호인을 접견할 수 있다. 통상 이러한 접견은 구금한지 3일 후 그리고 어떤 경우에는 5일이 지나서야 일어난다. 마지막으로 외부차단피구금자들에게는 자신의 변호인과 은밀하게 상담할 수 있는 권리가 인정되지 않는다. 경찰 진술이나 법관 앞에서의 증언 이전에도 이후에도 이 권리는 보장되지 않는다(Human Rights Watch, 2005: 31).

이와 같이 스페인의 테러리즘에 대한 법률적 대응 실태를 살펴보면 인권침해적인 요소를 담고 있어 문제가 되고 있다. 테러와 관련된 범죄에 대해서 변호사 접견권, 신체검사의 문제, 통역에 대한 권리의 제한, 구금의 합법성 등과 같은 문제를 내포하고 있다. 뿐만 아니라 앞서 본 바와 같이 형법 제571조는 테러리즘을 “헌법질서를 전복하거나 공공의 평화를 심각하게 해할 목적을 가진 무장단체, 조직 또는 기구에 소속되거나 고용되거나, 그러한 단체와 협력하여, 제346조(폭발물을 사용하

여 건물, 운송 또는 통신 기반시설을 공격하는 것) 또는 제351조(사상의 위험을 야기하는 방화)의 규정에 의한 공격을 범하는 사람들”이라고 정의함으로써, 직접적이든 간접적이든 테러리즘에 대한 단순한 지원만으로도 형사소추를 받을 수 있도록 하고 있다(Guiora, 2005: 161-162). 특히, 변호인 접견권에 대한 문제의 경우 “테러리스트로 의심되는 자에 대한 변호인 접견권”을 인정하지 않음으로 인해, 검사 측과 동등한 입장에서 재판을 받을 수 있는 권리를 사전에 제거하고 있으며, 이로 인해 스페인판 Hamdan²⁵⁾이 나올 가능성이 높아 문제로 제기되고 있다.²⁶⁾

한편 2015년 개정 형법에서는 테러리즘의 개념을 확장하고 있는데, 공권력에 대한 저항 테러범죄 범위가 너무 광범위하고 모호하여 인권침해의 요소가 있다는 비판을 받고 있다. 또한 전투 집단에 협력이나 훈련을 위한 국외여행으로 의심되는 경우 실제 여부와 상관없이 불법으로 간주되며 외국과의 정보공유가 고문에 의한 증거가 정보목적으로 공유 및 사용될 가능성이 있다는 비판이 제기되고 있다(Amnesty International, 2015). 한편 처벌과 관련하여서는 형사소송법 개정을 통해 “어떤 수단으로든 공공질서에 반하는 범죄를 선동하는 행위에 대해 2개월에서 1년의 징역형에 처할 수 있고, 다중 살상 테러범죄에 대해서는 기존의 40년 징역에서 종신형으로 형량을 강화하는 등 안보관련 범죄의 범위를 크게 확장하였으며(Lee, 2016) 법 집행기관과 사법당국의 테러와 관련된 범죄 조사 권한을 대폭 강화하였다.

이처럼 스페인에서는 테러리즘에 대응하기 위하여 관련법을 강화하고 있지만, 이러한 강력한 대응은 인형 조작자(puppeteer)가 체포된 사건에서처럼 시민의 표현의 자유를 지나치게 제약하며 인권을 침해한다는 비

24) 유엔인권위원회는 피의자를 변호인 접견 없이 48시간 동안 구금할 수 있도록 하고 있는 영국의 2000년 테러법의 규정은 시민적 정치적 권리에 관한 국제규약 제9조 및 제14조에 합치하지 않는다는 의심이 있다고 판단했다(CCPR/CO/73/UK, para. 13(2001)). 마찬가지로 유럽인권법원은 경찰수사의 예비단계에도 유럽인권협약 제6조가 적용된다고 판단했다(ECHR, Series A, No. 275, para. 36). Lee(2005: 31)에서 재인용.

25) Hamdan v. Rumsfeld, 126 S. Ct. 2749, 2006.

26) Human Rights Watch(2005)는 마드리드 열차 폭파사건의 용의자들에 대한 수사 및 재판 과정을 다루면서 스페인의 법체계 및 관행을 심도 있게 비판하고 있다.

판을 피할 수 없다(Minder, 2016). 시민의 자유를 지나치게 제약하지 않으면서도 테러리즘의 위협으로부터 시민을 보호할 수 있는 테러리즘 관련 법제의 적용과 관련하여 스페인은 새로운 도전에 직면해 있다고 할 수 있다.

V. 논의 및 결론: 한국에의 시사점

2001년 9·11 테러사태 이후 전 세계적인 테러리즘의 위협에 직면하여, 각국은 이에 대한 적극적인 대응책으로써 테러를 사전에 예방할 수 있도록 법적·제도적 보완 법을 마련하였다. 이러한 대응 입법은 사회적으로 테러리즘에 대한 경각심을 일으킬 수 있으며 테러 발생 시 신속하고 능동적인 대처로 부차적인 피해를 예방하고, 테러방지를 위한 법적 근거를 마련하여 테러위협에 따른 문제에 대처를 용이하게 하였다.

그러나 스페인은 9·11 테러사태 이후 테러리즘 방지를 위한 특별법을 제정하지 않고, 기존의 형법으로 대규모 테러리즘에 대처하고 있는 국가이다. 따라서 테러리즘에 대한 스페인의 반응은 국제 테러리즘에 대하여 투항주의적 태도는 아니라고 할지라도 매우 빈약한 것이라는 비판도 있다(Guiora, 2005: 162). 하지만 바스크 분리주의자들인 ETA와 관련하여 오랜 국내 테러리즘에 시달려 왔기 때문에, 그에 따라 다양한 법적 대응 수단을 마련해 왔으며(Human Rights Watch,

2005), 국내테러리즘을 방지하기 위하여 종래 규정하고 있었던 실체법적·절차법적 조항들이 이미 인권침해의 우려가 높다는 비판을 받고 있었다(Amnesty International, 2005). 이러한 스페인의 테러리즘 대응 입법의 주요 특징을 도전과 대응의 관점에서 시기별로 구분하여 요약하면 <Table 2>와 같다.

이러한 스페인의 테러리즘 입법에 대한 검토는 최근 테러방지법을 제정하여 시행하고 있는 한국에서의 테러방지법 관련 논쟁에 시사점을 제공한다는 점에서 의미가 있다.

첫째, 테러리즘 관련 특별법이 없다. 스페인의 테러리즘 대응 모델의 가장 큰 특징은 국내 테러리즘에 대응하는 오랜 경험을 바탕으로 이미 존재하는 국내법 규정을 통하여 국제 테러리즘 상황에 대처하고 있다는 점이다. 9·11 테러사태 이후 전 세계 주요 국가들이 테러방지법을 제정한 것과는 달리 스페인은 테러리즘 방지를 위한 특별법을 제정하지 않고, 형법이나 기존의 법체계를 활용하여 테러리즘에 대처하고 있다. 국제적 테러리즘에 대한 대응은 다른 국가들과는 현저하게 다르지만, 스페인은 이미 ETA에 대응하기 위한 정책과 입법을 가지고 있었으며, 그 내용은 현재 진행되고 있는 다른 나라들의 테러리즘 방지 대책과 유사하다고 평가된다(Guiora, 2005: 172).

이러한 스페인의 테러리즘 대응 정책은 오랜 논쟁 끝에 제정된 한국의 테러방지법 존재와 관련한 찬반논

Table 2. Main features of Spain's counter-terrorism

Classification Period	Background	Main Issues/Problems	Counter-Terrorism Legislation & System
Pre-9/11 terror attacks	<ul style="list-style-type: none"> • long historical background - political violence by ETA 	<ul style="list-style-type: none"> • countering national terrorism 	<ul style="list-style-type: none"> • no anti-terrorism act - criminal code - code of criminal procedure
Post-9/11 terror attacks	<ul style="list-style-type: none"> • international terror attacks - 9/11 terror attacks(2001) • Madrid terror attacks(2004) 	<ul style="list-style-type: none"> • countering international terrorism 	<ul style="list-style-type: none"> • stronger counter-terrorism system - CNI, CITCO - National Police, Civil Guard
Recent	<ul style="list-style-type: none"> • violating human rights - arrest of puppeteers for glorifying terrorism • expanding threat of terrorism - terror attacks in Europe • Barcelona & Cambrils terror attacks(2017.8.17.) 	<ul style="list-style-type: none"> • protecting human rights & civil liberties • strengthening national & people's Security 	<ul style="list-style-type: none"> • international cooperation to combat terrorism - cooperation with EU,UN - active parter with USA

※ Source: Own elaboration.

의²⁷⁾에 시사점을 주고 있다. 즉 스페인은 9·11 테러사태 이후 테러방지를 위한 특별법을 만들지 않고 기존의 형법으로 대규모 테러리즘에 대처하고 있는 국가로서 ‘테러방지법’의 필요성에 대한 원론적 의문을 가지게 만든다. 스페인의 사례는 테러방지법 제정이 권력의 집중이나 인권침해의 문제를 야기할 뿐이며, 궁극적으로 테러발생의 예방과 테러 발생 시 처리행위에 대한 특별법이 없이도 충분히 해결가능하다는 것을 보여준다는 점에서 의미가 있다. 그러나 주목할 사항은 스페인의 경우 ETA 등 오랜 국내 테러리즘의 경험을 바탕으로 이에 대응할 수 있는 법체계를 잘 구축하였기 때문에 이를 국제 테러리즘에 대한 대응으로 확장할 수 있었다는 점이다. 한국은 테러리즘과 관련한 역사적 경험이 축적되지 않았다는 점에서, 스페인과 같이 형법 등 기존의 법체계만으로는 확산되고 있는 국제 테러리즘의 위협에 대응하는데 한계가 있다고 본다. 따라서 향후 테러발생의 예방 및 테러발생 시 신속하고 효과적인 조치를 위해서는 테러관련 예방책과 테러범죄의 수사나 처벌에 대한 엄격한 법체계를 갖추고 법의 집행이 잘 이루어지도록 하여야 할 것이다.

둘째, 국내 테러리즘에 대응하는 오랜 경험을 바탕으로 잘 기능하는 테러리즘 대응체계를 갖추어 테러리즘에 강력히 대응하고 있다. 스페인의 경우 테러리즘 대응은 주로 경찰조직이 담당하고 있다. 또한 영국이나 미국이 테러범 수사는 물론 테러예방과 자금지원 차단 등에 중점을 두고 있는 것과는 달리, 변호인의 접견 제한, 피구금자에 대한 권리 제한 등의 형사소송절차상의 특례를 도입하여 테러범에 대한 효과적인 수사와 강력한 처벌에 중점을 두고 있다. 최근 유럽에서의 일련의 테러공격 이후, 스페인은 2015년 테러위협을 ‘높음’ 단계인 4수준으로 상향시키고 테러리즘에 엄격히 대응하고 있다. 2015년 기준으로 유럽에서는 211건의 테러관련 사건이 발생하였는데, 영국(103건), 프랑스(73건), 스페인(25건) 순이었다. 그런데 스페인에서 발생한 25

건의 테러리즘 관련 사건 중 6건을 제외하고 관련 피고인들이 모두 유죄판결을 받았다. 테러관련 재판을 받은 피고인 수는 유럽연합국가 중 스페인이 177명으로 가장 많았으며 이중 54%는 유죄판결을 받았다. 평균 형량은 11년으로 그리스에 이어 두 번째로 높았고 두 명은 종신형을 받았다(TE-SAT 2016, 2016: 8, 48). 이는 스페인에서 테러리즘 관련 범죄나 처벌의 엄격성을 보여주는 증거라 하겠다.

이러한 스페인의 사례는, 북한의 위협과 외국인 입국자 및 체류자의 증가, IS에 의한 잠재적 테러대상국 지목 등 국제 테러리즘 발생가능성을 배제할 수 없는 한국적 상황에서 시사하는 바가 크다. 즉, 북한의 핵무장 및 미사일 발사 공격이나 테러공격은 물론 국제테러리즘 위협으로부터 국가안보 및 국민의 안전을 담보하기 위해서는 컨트롤 타워의 엄격한 역할 등 대응체계와 정보처리의 신속성을 강화할 필요성이 있다. 또한 ‘외국에서 테러단체 구성이나 가입, 테러단체 지원 등의 죄를 범하였거나 유사한 테러관련 범죄를 저지른 외국인에 대한 수사나 형사처벌(Intelligence Committee, 2017: 18-19), 출입국관리 등 대테러 강화의 즉응성을 시사한다는 점에서 의미가 크다.

셋째, 인권침해의 요소가 있다는 비판이 제기되고 있다. 스페인은 비록 테러리즘 관련 특별법을 두고 있지 않지만 미국이나 영국 등 테러방지법을 제정한 국가들에서와 마찬가지로 테러리즘 대응과 관련하여 인권침해 가능성에 대한 비판을 피할 수 없다. 테러리즘 관련 범죄에 대해서 변호사 접견권, 신체검사의 문제, 통역에 대한 권리의 제한, 구금의 합법성 등과 같은 법조항들은 인권침해적인 요소를 담고 있어 문제가 되고 있다.

이처럼 테러방지를 위한 특별법을 두지 않고 기존 형법이나 형사소송법 등으로 테러리즘에 대처하고 있음에도 불구하고 스페인의 테러리즘 대응이 인권침해 가능성이 높다는 비판을 받고 있다는 점은, 한국의 테러방지법 집행이나 테러리즘 관련 대책 수립과 관련하여

27) 윤중오 의원 등 11인이 발의한 ‘국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법 폐지 법률안’ (2016.12.14.)이 현재 국회상임위원회에 상정되어 있다.

어떤 점을 고민해야 하는지를 잘 보여주고 있다. 한국에서는 테러리즘으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고 국가와 공공의 안전을 확보하기 위하여 2016년 3월 테러방지법이 제정되었다. 그러나 테러방지법 제정 논의 당시부터 테러방지법안을 둘러싼 비판이 거세었다.²⁸⁾ 특히 테러 및 테러인물의 개념의 불명확성과 모호함, 그리고 테러리즘 대응 활동에 필요한 정보 및 자료수집을 위한 조사 및 테러위험인물에 대한 추적 등에서 정보기관의 과도한 권한행사 등 인권침해 가능성에 대한 비판이 제기되었다. 인권보호는 테러리즘에 대응하는 바람직한 방안을 모색할 때 반드시 염두에 두어야 하는 부분이다.

결국 테러리즘 대응 입법에 관한 논의는 이미 제정된 법 자체의 존재나 폐지여부에 대한 논의보다는 법의 집행과 관련한 사항이라 할 수 있을 것이다. 테러방지법은 물론 형법이나 형사소송법 등을 통한 테러범죄와 관련한 엄중한 대처가 유의미할 때 국민의 인권침해 요인 또한 유의미하게 검토되어야 할 것이다.

감사의 글

본 연구는 제1저자의 박사학위 논문(2012)의 일부를 교신저자가 수정·보완하여 발전시켰음.

References

- Act on Anti-Terrorism for the Protection of Citizens and Public Security. 2016. Enactment 2016.03.03. Law No. 14071.
- Alvanou, Maria. 2007. Anti-terrorism Legislation Issues in Spain: Terrorism Offences and 'Incommunicado' Procedures. RIEAS(Research Institute for European and American Studies). Greece. Quoted in *Transnational Terrorism, Security & the Rule of Law*. 2008. *Case Study: Spain, The Ethical Justness of Counter-Terrorism Measures*. 2007.10.27.
- Amnesty International. 2005. Human Rights Dissolving at the Borders? Counter-terrorism and EU Criminal Law. 2005.03.30. http://www.amnesty.eu/static/documents/2005/counterterrorism_report_final.pdf.
- Amnesty International. 2015. Spain: New Counter-terrorism Proposals Would Infringe Basic Human Rights. 2015.02.10. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/02/spain-new-counter-terrorism-proposals-would-infringe-basic-human-rights/> (Last accessed 2016.11.07.).
- Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001. 2001. Enactment 2001.10.14. Available at http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/24/pdfs/ukpga_20010024_en.pdf.
- Bill Information. <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>.
- Código Penal(Criminal Code of Spain). 1995. Available at <https://www.boe.es/buscar/pdf/1995/BOE-A-1995-25444-consolidado.pdf>.
- Cosidó, Ignacio. 2002. Spanish Policy Against Terrorism: The Guardia Civil and ETA. Paper Presented in the Conference. *The Security Gap between the Military and Law Enforcement in Counter-Terrorism*. Institute for National Strategic Studies at the National Defense University. Washington. 2002.10.23.
- Dorling, Kamena. 2007. An Exceptional Situation? A Comparative Assessment of Anti-Terrorism Arrest and Detention Powers in the UK and Spain and of Their Compliance with the European Convention on Human Rights. *Essex Human Rights Review*. 4(1). <http://projects.essex.ac.uk/ehrr/V4N1/Dorling.pdf> (Last accessed 2017.03.20.).
- Erik, J. G. Van de Linde, Kevin O'Brien, Gustav Lindstrom, Stephan De Spiegeleire, Mikko Vayrynen, and Han de Vries. 2002. *Quick Scan of Post 9/11 National Counter Terrorism Policymaking and Implementation in Selected European Countries*. RAND Europe. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/2005/MR1590.pdf (Last accessed 2016.11.07.).
- Europol. 2017. *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment(SOCTA) – Crime in the Age of Technology*. <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-rep>

28) 19대 국회에서 정의화 국회의장에 의해 2016년 2월 23일 의장 직권 상정된 테러방지법의 처리를 무산시키고 독소조항이 삭제된 수정안을 통과시키기 위한 야당의 필리버스터(무제한 토론)이다. 2016년 2월 23일부터 3월 2일까지 9일간 총 192시간 27분(8일 0시간 27분)으로 세계 최장기록이다.

- orts/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017 (Last accessed 2017.04.05.).
- Guidelines for National Counter-Terrorism Activities. 1982. Enactment 1982.1.22. Presidential Instruction No. 47. Repealed by Presidential Instruction No. 354(2016.06.20.).
- Guiora, Amos N. 2005. Legislative and Policy Responses to Terrorism, A Global Perspective. *San Diego International Law*. 7(1): 125-172.
- Hamdan, V. Rumsfeld. 2006. 126 S. Ct. 2749.
- Human Rights Watch. 2005. Setting an Example? Counter-Terrorism Measures in Spain. *Human Rights Watch Report*. 17(1)(D).
- Institutional Statement from President of the Government Following Terrorist Attack in Barcelona. 2017. *President Speech*. Barcelona. 2017.8.18. http://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/presidente/intervenciones/Paginas/2017/20170818_mrjjoy_barcelona.aspx (Accessed 2017.08.22.).
- Intelligence Committee. 2017. Review on Repeal Bill of 'Act on Anti-Terrorism for the Protection of Citizens and Public Security'. 2017.02.
- La Moncloa. <http://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/Paginas/index.aspx> (Accessed 2017.8.22.).
- Lara, Castro Navarro. 2017. Spain Facing Daesh: Theory and Practice of the National Security Strategy. *M[a]diterranean Affairs*. 2017.02.07. <http://mediterraneanaffairs.com/spain-daesh-national-security-strategy/>(Accessed 2017.03.27.).
- Law 36/2015 of National Security(Ley 36/2015, de 28 de Septiembre, de Seguridad Nacional). 2015. Global Regulation. <https://www.global-regulation.com/translation/spain/615537/law-36-2015%252c-28-september%252c-national-security.html> (Last accessed 2017.3.27).
- Lee, Ho Soo. 2012. A Study on the Anti-Terrorism Legislation. Ph.D. Dissertation. Pai Chai University.
- Lee, In Suk. 2016. The States That Made Anti-Terrorism Act. *The Kyunghyang Shinmun*. Modified 2016.02.23. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?code=970100&artid=201602232236451.
- Mears, Tyler. 2016. How Safe Is Your Holiday? The Places in Europe Considered at 'High' Risk of a Terrorist Attack. *WalesOnline*. 2016.04.20. <http://www.walesonline.co.uk/news/wales-news/how-safe-your-holiday-places-11212987>.
- Minder, Raphael. 2016. Crackdowns on Free Speech Rise Across a Europe Wary of Terror. *The New York Times*. 2016.02.24. http://www.nytimes.com/2016/02/25/world/europe/spain-europe-protest-free-speech.html?hpw&rref=world&action=click&pgtype=Homepage&module=well-region®ion=bottom-well&WT.nav=bottom-well&_r=1.
- Ministry of the Presidency(Spain). 2017. *Spain Today 2015-2016*. La Moncloa. <http://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/spaintoday2015/defence/Paginas/index.aspx>(accessed 2017.08.22.).
- National Law Information Center. <http://www.law.go.kr/main.html>.
- National Security Department(Spain). 2013. *The National Security Strategy: Sharing a Common a Project*. available at http://www.lamoncloa.gob.es/documents/estrategiaseguridad_baja_julio.pdf (Last accessed 2017.08.22.).
- Organic Act on the Reform of the Criminal Code. 1995. On Crimes of Terrorism. LO 10/1995 of 23 November 1995.
- Organic Law 15/2003 of 25 November 2003 (Reforming the Code of Criminal Procedure).
- Organic Law 4/1988 of 25 May 1988 (Reforming the Code of Criminal Procedure).
- Repeal Bill of 'Act on Anti-Terrorism for the Protection of Citizens and Public Security'. Bill No. 2004364. Submission 2016.12.14.
- Royal Decree 873/2014. 2014.10.15.
- Security Policy(Spain). 2017. La Moncloa. <http://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/spaintoday2015/security/Paginas/index.aspx#fightingterrorism> (Accessed 2017.8.22.).
- Spain Maintains Counter-Terrorism Alert at Level 4 and Bolsters This with Additional Measures. 2017. Moncloa Palace. Madrid, 2017.08.19. http://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/presidente/news/Paginas/2017/20170819_alert_level.aspx (Accessed 2017.8.22.).
- Sul, Jin Bae. 2015. Concepts of Terrorism: Implications for Anti-Terrorism Legislation in South Korea. *Journal of National Intelligence Studies*. 8(2): 7-44.
- The Haue: Europol(European Police Office). 2008. *TE-SAT 2008: EU Terrorism Situation and Trend Report 2008*.
- The Haue: Europol(European Police Office). 2014. *TE-SAT 2014: European Union Terrorism Situation and Trend Report 2014*.

- The Haue: Europol(European Police Office). 2015. *TE-SAT 2015: European Union Terrorism Situation and Trend Report*.
- The Haue: Europol(European Police Office). 2016. *TE-SAT 2016: European Union Terrorism Situation and Trend Report*.
- The Spain Report. 2015. *What Does A Level Four Terror Threat Mean In Spain?*. 2015.06.26. <https://www.thespainreport.com/articles/52-150626205103-what-does-a-level-four-terror-threat-mean-in-spain> (accessed 2017.04.17.).
- Transnational Terrorism, Security & the Rule of Law. 2008. The Ethical Justness of European Counterterrorism Measures. *Transnational Terrorism, Security & the Rule of Law Report*. 2008.10.19.
- United Nations Security Council Resolution 1368. 2001. 2001.09.12. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/53/82/PDF/N0153382.pdf?OpenElement>.
- United Nations. 2001. Security Council Condemns, 'In Strongest Terms', Terrorist Attacks on United States. *Press Release*. 2001.09.12. <http://www.un.org/press/en/2001/SC7143.doc.htm> (Accessed 2016.11.7.).
- United States Department of State. 2016. *Country Reports on Terrorism 2015*. 2016.6.2. <https://www.state.gov/documents/organization/258249.pdf> (Last accessed 2017.08.14.).
- United States Department of State. 2017. *Country Reports on Terrorism 2016*. 2017.7.19. <http://www.refworld.org/docid/5981e416a.html> (Accessed 2017.08.21.).
- Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001(Short title : USA Patriot Act). 2001. Pub. L. 107-56, 115 Stat, 27. 2001.10.26.
- What is the CNI. 2017. Gubernmp de España. <https://www.cni.es/en/whatisthecni/whatis/> (accessed 2017.08.22.).
- Wikipedia. Casualties of the 2004 Madrid Bombings. https://en.wikipedia.org/wiki/Casualties_of_the_2004_Madrid_bombings (Last accessed 2016.11.1.).
- Wikipedia. Organic Law. http://en.wikipedia.org/wiki/Organic_Law (Last accessed 2016.11.28.).
- Yi, Gye Soo, Dong Suk Oh, and Byung Doo Oh. 2006. Comparative Study on Counter-Terrorism Legislation and Organization. *Police Science Journal*. 22: 454-599.
- Zięba, Aleksandra. 2015. Counterterrorism Systems of Spain and Poland : Comparative Studies. *Przegląd Politologiczny*. 3: 65-78. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:352-0-305525> (Last accessed 2017.8.28.).
- Korean References Translated from the English*
- 국가대테러활동지침. 1982. 제정 1982.1.22. 대통령훈령 제47호. 국가대테러활동지침폐지령(대통령훈령 제354호, 2016.6.20.)에 의해 폐지.
- 국가법령정보센터. <http://www.law.go.kr/main.html>.
- 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법 폐지법률안. 2016. 의안번호 2004364. 제안 2016.12.14.
- 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법(약칭: 테러방지법). 2016. 제정 2016.3.3. 법률 제14071호.
- 설진배. 2015. 테러리즘의 개념분석: 테러리즘대응 논의에의 시사점. *국가정보연구*. 8(2): 7-44.
- 의안정보시스템. <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>.
- 이계수, 오동석, 오병두. 2006. 테러대응 법령과 기구에 대한 비교연구. *치안논총*. 22: 454-599.
- 이인숙. 2016. 테러방지법 만든 국가들. *경향신문*(2016.2.23.). http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?code=970100&artid=201602232236451.
- 이호수. 2012. 테러리즘 대응법제에 관한 연구. *배재대학교 대학원 법학박사학위논문*.
- 정보위원회. 2017. 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법 폐지법률안 검토보고. 정보위원회.

Received: Aug. 31, 2017 / Revised: Sep. 29, 2017 / Accepted: Oct. 1, 2017

스페인 테러리즘 대응 입법과 한국에 주는 시사점

국문초록 본 연구의 목적은 스페인의 테러리즘 대응 체계와 입법을 검토·분석하여 한국에서의 테러방지법 관련 논의에 시사점을 제공하는 것이다. 스페인의 테러리즘 대응 관련 입법의 주요 특징을 보면, 첫째, 테러리즘 관련 특별법이 없다. 9·11 테러 이후 서구의 주요 국가들이 테러방지법을 마련한 것과는 달리, 스페인은 형법이나 형사소송법 등의 법체계를 활용하여 테러리즘에 대응하고 있다. 둘째, 강력한 대응 체계를 갖추고 있으며 국가경찰이 국내테러리즘 대응의 중추적 역할을 담당한다. 기존 대응체계를 통한 테러협외자에 대한 엄격한 수사·체포·구금 등 국내테러리즘 격퇴 노력과 함께 국제 테러리즘과의 전쟁에도 적극 참여하고 있다. 셋째, 그러나 테러리즘 관련 특별법을 두고 있지 않음에도 불구하고, 테러방지법을 제정한 국가들에서와 마찬가지로 강력한 테러리즘 대응에 따른 인권침해 가능성이 존재한다는 비판이 제기되고 있다. 따라서 테러리즘 대응 입법과 관련하여 스페인은 효과적인 테러방지 및 테러발생 시 신속한 대응과 함께 인권존중의 고려라는 새로운 도전에 직면해 있다. 결론에서는 이러한 스페인의 사례가 한국에 주는 시사점을 논의하였다.

주제어 : 테러리즘, 스페인, 테러리즘대응, 형법, 형사소송법

Profiles **Ho Soo Lee** : He received his Ph.D. from Pai Chai University, Dajeon, Korea in 2012. He is the Public Relations Special Advisor of Agency for Defense Development. His research interests include public relations, emergency management, and national security policy. The recent research papers are “Study of Counter-Terrorism in the UK(2016),” “A Study of Counter-Terrorism Legislation in the US(2016),” “A Study on International Conventions to Counter Terrorism(2015),” “A Study on the Anti-Terrorism Legislation in Korea(2014)”(lehs6773@naver.com).

Jin Bae Sul : She received her Ph.D. from Yonsei University, Seoul, Korea in 2011. Her research interests include public management, public policy, and social integration policy. The recent research papers are “Risk or Opportunity?: Ambivalence and Social Integration(2017),” “The Effect of Social Support and Multicultural Acceptability by Multicultural Background(2017),” “A Study of Counter-Terrorism Legislation in the US(2016),” “Direction of Settlement Support for North Korean Refugees to South Korea from Social Integration Perspective(2015),” “Concepts of Terrorism(2015)” etc.(jbsul@yonsei.ac.kr).