

현행 ‘국가대테러활동지침’의 문제점과 입법적 개선방안에 관한 연구

The limits in legislating and the methods for improving the current ‘National Guidelines on Anti-Terror Activities’

김순석* · 신제철**

〈목 차〉

I. 서론	IV. 「국가대테러활동지침」의 입법적 개선 방안
II. 주요국가의 대테러 입법례	V. 결론
III. 현행 「국가대테러활동지침」의 문제점	

〈요 약〉

9·11 테러이후 전 세계적으로 「테러방지법」의 입법필요성이 제기되고 있으나 우리나라는 아직까지 이렇다 할 결과물을 만들어내지 못하는 상황에 있다. 현재 정부는 테러의 위협에 대비하기 위하여 「국가대테러활동지침」(대통령훈령 제47호, 1982. 1. 21 제정)에 근거하여 관계기관 간 업무를 분담하고 협력체계를 구축하여 대테러 업무를 수행하도록 하고 있다. 그러나 이러한 규정은 대통령 훈령으로서 국가긴급상황에 대처하는에 많은 한계를 내포하고 있다.

따라서 이 연구는 각국의 테러방지법안과의 비교를 통해 우리나라의 테러대응을 위한 유일한 근거규정인 「국가대테러활동지침」이 테러 개념에 대한 정확한 범위를 설정하지 못하고 있으며, 테러대응 기구로서의 테러대책회의와 테러대책상임위원회의 운영상의 문제점, 또한 테러정보통합센터의 문제점 및 테러범죄에 대한 예방적 조치의 기여와 대테러관련 수사상의 문제점 등을 지적하였다. 이러한 문제점을 보완하기 위한 향후 「국가대테러활동지침」의 입법방향으로 「국가대테러활동지침」의 제정 목적을 현재의 테러대응 환경에 맞게 재설정하고, 테러 및 대테러 활동의 개념을 명확히 하고, 테러대응 조직체계를 일원화 하며 테러대책 상임위원회 의장의 당연직화 및 테러예방을 위한 개인정보 열람 등 테러관련정보 수집권한의 강화와 테러관련자 및 자금에 대한 신고체계의 보완을 골자로 향후 테러 대응을 위한 규정을 개선하여야 한다고 제시하고 있다.

주제어 : 테러, 테러리즘, 테러방지법, 국가대테러활동지침.

* 신라대학교 법경찰학부 교수, 경찰학박사(제1저자).

** 세명대학교 경찰행정학과 교수, 경찰학박사(교신저자).

I. 서 론

오늘날 테러는 동서냉전 체제가 종식된 이후 각국이 당면한 가장 심각한 문제 중의 하나이다. 또한 현재까지 통일된 테러개념의 정립이 어렵고 초국가적인 테러범죄의 특성상 국제협력을 위한 다양한 노력들이 절실하나, 테러의 원인 자체가 종교, 민족, 이념의 갈등에 의한 경우가 많기 때문에 국제협력을 통한 효과적인 대처가 쉽지 않다.¹⁾ 더욱이 우리나라의 경우, 정부나 국민들은 북한 이외의 국가 또는 외국단체에 의해 자행된 사건들만을 테러로 인식하고 있어, 테러에 대한 위험성 인식이 상대적으로 낮은 상황이다. 즉, 북한을 제외한 외국단체나 외국인에 의한 테러가 발생한 사례가 상대적으로 적었기 때문에 테러의 위험성에 대한 인식이 부족하였고, 대책 또한 1982년 서울 올림픽 개최결정을 계기로 제정된 「국가대테러활동지침」(대통령훈령 제47호)에 근거하여 대테러업무 수행만을 하고 있었다.

그러나 9·11 테러이후 전 세계적으로 테러에 대한 인식과 위험성에 대하여 다시 바라보는 계기가 되었고 이로 인해 현재 우리나라의 법체계로서는 새로운 형태의 국가안보위협에 적절하게 대응할 수 없다는 문제가 인식됨에 따라 「테러방지법」의 입법필요성이 제기되었다.²⁾ 그러나 아직까지 이렇다 할 결과물을 만들어내지 못하는 상황에서 우리나라의 안보상황에 적합한 「테러방지법(안)」에 대한 검토와 추진이 시급히 요구되고 있는 시점에 있다.

이와 관련된 테러방지법제에 대한 연구는 실체법적 연구와 조직법적 연구로 나눌 수 있는데, 우리나라의 핵심 의제는 후자일 것이다. 일각에서는 현재 훈령으로 규정되어 있는 대테러대응 체제를 법률적 차원으로 고양시키고 법적으로 뒷받침되지 않는 권한들을 법률에 의해 승인하는 것이 필요하다고 지적한다(국회정보위원회, 2002: 185-205). 또 다른 한편에서는, 테러방지법안의 규정들이 국제인권법의 기준에 위반하여 인권을 침해하거나 침해할 소

1) 테러성향 및 조직

	이슬람원리주의	민족주의	극좌	극우	기타	총계
비율(%)	72.9	19	3.8	0.4	4.2	
건수(건)	2,495	653	130	13	144	3,435
조직(개)	22	28	10	1	미상	61

* 출처 : 박준석, 2008: 9

2) 우리나라가 알 카에다 등 이슬람 과격세력으로부터 테러위협 대상으로 직접 거론된 것은 2004년 8월 자이툰 부대를 이라크에 파병한 이후부터였고 아프간에 동의·다산부대, 레바논에 동명부대를 파병함으로써 위협 가능성이 더욱 높아졌다. 실제로 2004년 10월 알 카에다가 우리나라를 공격대상으로 지정한 사실이 외신언론에 보도되었고, 2005년 7월에는 알 카에다 2인자 알 자와히리가 우리나라를 테러대상 2순위국으로 지목하기도 하였다

지를 내포하고 있고, 기존의 대테러 대응체계는 테러행위를 처벌하는 실체법적 규정은 물론 테러조직의 자금차단과 테러행위자를 인도하는 등의 절차적 규정과 각 분야에 걸쳐 다양한 테러에 대응하기 위한 국가기관 사이의 기능분배와 협력을 담보하는 것에 특별한 부족함이 없다는 점과 국가정보원의 권한 확대를 위한 법안이라는 의구심을 제기하면서 법안 제정에 반대하고 있다(국가인권위원회, 7-22).

따라서 이 연구는 9·11테러 이후 국제테러에 대한 이와 같은 각계의 주장과 세계 각국의 테러 대응 법제정비에 관한 기존 연구문헌을 검토하여, 2008년 8월 최초로 공개되었으나 그간 학계차원에서의 연구가 전무했던 「국가대테러활동지침」을 분석하여 그에 따르는 한계와 문제점을 살펴보고 이를 바탕으로 테러대응법제의 정비방향에 대해 제시하고자 한다.

II. 주요국가의 대테러 입법례

1. 미국

9·11 테러 직후 미국은 「테러차단과 방지에 필요한 적절한 수단의 제공에 의한 미국의 통합 및 강화법(Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001, 일명 PATRIOT Act 2001)」을 제정하였다(국가정보원, 2006: 13). 이법의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다(이대성, 2005: 79).

첫째, 법무부장관은 국가의 안전을 위협하는 행위에 상당한 합리적인 이유가 있는 외국인을 영장없이 구속할 수 있다. 또한 테러용의자로 지목받은 불법입국 외국인에게 형법과 이민법 위반 혐의로 기소 전에 7일간 구금을 할 수 있도록 하고 있다.

둘째, 대중교통수단에 대한 범죄, 생·화학 무기의 보유에 대한 형량의 증가, 그리고 테러법을 비호하는 행위를 범죄로 규정하였다.

셋째, 특정된 테러혐의자가 사용하는 모든 휴대전화에 대하여 도청을 허가함으로써 도청의 권한이 강화되었다. 또한 테러혐의자가 송수신한 E-mail을 추적할 수 있게 하였다.

넷째, 테러와 관련하여 연방수사국(FBI), 국무부, 이민국, 중앙정보부(CIA) 및 유관기관 상호간에 정보공유를 강화하였다.

다섯째, 동법 중에서 일부의 규정은 2005년 12월 31일까지를 시한조건으로 하였다.

그리고 2004년에는 국가정보장(DNI)직의 신설과 국가테러대응센터 설립, 정보수사기관 간 효율적 정보공유방안 등을 주요내용으로 하는 「정보개혁 및 테러예방법(Intelligence

Reform and Terrorism Prevention Act of 2004)』을 제정하였다. 뿐만 아니라 2006년에는 2001년 『PATRIOT Act』 중 한시법으로 규정된 테러범 색출수단 제공관련 규정 16개에서 14개 조항을 영구화하고, 테러혐의자에 대한 포괄적 감청을 허용한 제206조와 의료기록 등 개인 정보열람을 허용한 제215조를 4년간 효력을 연장하는 것을 골자로 하는 『반테러법 보완 및 한시법 조항 재승인에 관한 법률(USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act of 2005)』을 제정함으로써 테러범죄의 사전차단에 관한 예방과 수사권을 크게 강화시키고 테러행위에 대한 규제를 종합적·체계적으로 규정한 법률이 적용되게 되었다(국회법제실, 2008: 50-53).

이러한 미국정부의 종합적인 대 테러기구설치 노력과 테러방지 관련법제의 개선상황은 성공적이라고 평가할 수 있을 것이다. 미국의 테러대응책의 특징은 다른 국가에 비해 국내테러범죄보다는 미국과 관련된 국제테러범죄에 대하여 적극적이고도 구체적인 차원에서의 국가간 협력을 강조하고 자국법의 역외적용을 통하여 테러범죄에 대한 보편적 관할권을 주장하고 있다. 그리고 테러범죄의 정보제공자에 대한 보상제도를 통하여 테러범죄의 사전방지와 사후처벌의 실효성을 확보하는 한편, 정보제공자에 대해서는 보호와 지원을 함으로써 테러범죄의 증가를 억제하고 있다. 이러한 측면에서 9·11 이후 미국정부의 대테러조직의 정비와 관련법제의 개선은 다른 어느 나라보다 적극적이고 효율적이라고 할 수 있다(최영철, 2003: 125).

2. 영국

영국은 1974년 최초의 『테러방지법』을 제정, 공포하였으나 이 법은 IRA와 기타 테러단체에 소속되거나 직·간접적인 지원을 하는 행위를 처벌하도록 하고 있으며, 북 아일랜드 사건과 관련하여 정부정책이나 여론에 영향을 주고자 기도하는 자에 대하여 내무부 장관의 판단하에 국외로 추방할 수 있게 하였다. 또한 테러 행위를 중개·조정·준비·선동하는데 관련된 자 등에 대한 내무부장관의 입국금지조치 및 이에 대한 불복절차를 규정하였고, 테러범에 대한 불고지죄를 범죄행위로 규정하고 최장 5일내의 범위에서 영장 없이 체포할 수 있도록 하였다.

이후 2000년에는 테러혐의자 수사 및 처벌, 테러단체 지정, 테러자금 차단 등을 주요골자로 하는 『대테러법(Terrorism Act 2000)』을 제정하였고, 9·11 테러가 발생하자 기존의 반 테러법을 개정, 『반테러, 범죄 및 안보법(Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001)』을 통과시켜 테러자산 동결조항과 이민, 망명 조항 등 테러와 안보 관련 조항을 추가하는 한편, 법집행기관들에게 금융계좌 감시권한 부여, 통신자료 열람 등 권한을 강화시켰다.

이후 2005년 「테러방지법(Prevention of Terrorism Act 2005)」으로 보완하면서 개인의 테러개입 금지 및 의무조항을 수정하였고, 2005년 7월 런던 지하철 테러사건을 계기로 「2006년 대테러법 수정안(Terrorism Act of 2006)」을 5차례나 부결하는 등 난항끝에 통과시켰다. 이 법은 테러를 찬양하고 선전하면 처벌받게 되며, 또 테러 용의자에 대해서는 영장없이 구금할 수 있는 최대기간을 14일에서 28일로 늘리는 등 테러범 색출을 위한 법집행기관의 권한을 대폭 강화하였다(국회법제실, 2008: 56-59).³⁾

현재 영국 테러전담 기구들은 국내외적인 요인들로 인해 변화의 바람 앞에 놓여 있는데 우선은 9·11테러사건 이후 미국과의 긴밀한 공조로 인해 국제사회의 위협 요인이 되고 있는 테러로부터 자국의 안보를 지키는 일에 집중을 하고 있다.

영국사회 일각에서는 비밀정보부(SIS, 일명 MI6)와 보안부(SS, 일명 MI5), 그리고 정보통신본부(GCHQ) 등 중심 정보기관들이 효율적인 업무 추진을 위해 하나로 통합되어야 한다는 주장이 제기되고 있다(국가정보포럼, 2007: 218).

그러나 현재까지는 국내 테러문제에 대해서는 내무성 산하의 보안부(SS, 일명 MI5)가 국제테러 조직의 동향에 대한 정보 및 국외테러에 대한 업무는 외무성 산하의 비밀정보부(SIS, 일명 MI6)가 그 업무를 전담하고 있다. 또한 2004년 영국정부는 MI5 산하에 '정부합동테러분석센터(JTAC)'를 설치하여 국내외 테러관련 정보를 종합, 테러위험 평가, 테러정보 발령 및 분석결과 배포 등의 임무를 수행하도록 하고 있다.

3. 프랑스

프랑스는 1986년 9월 「테러리즘과 국가안보 침해에 관한 법(Loi 86-1020 du 09 Septembre 1986 Loi relative a la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat)」을 제정, 테러행위를 규제해 오고 있었으나, 테러예방을 위한 대책 강구라기보다는 사후 처벌에 중점을 두고 있었다. 이러한 문제점을 인식한 프랑스는 2006. 1. 23. 「테러방지 및 치안과 국경통제에 관련된 여러 규정에 관한 법률(LOI n 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers)」을 제정하게 된다(손동권, 2006: 59).

냉전의 종식 이후 프랑스 정보기관의 활동은 과거에 주로 수행하였던 군사분야 관련 정보 활동에서 경제 및 과학기술 분야로 활동영역을 확장하였으며 최근에는 산업분야로 그 활동의

3) 새 테러법은 2005년 7월 런던 지하철과 버스에서 연쇄 폭탄테러가 발생한 뒤 논의되기 시작했으며, 특히 2006년 초 런던에서 마호메트 풍자만화에 항의하는 시위대가 7월 테러를 공개적으로 찬양하면서 법 제정에 가속도가 붙었다.

중심이 이동하고 있다. 특히, 미국이 주도하고 있는 테러와의 전쟁도 프랑스 정보기관의 입장에서는 간과할 수 없는 부분인 바, 테러리즘의 전세계적인 확산과 세계화의 진행에 따른 국제사회의 갈등은 전세계의 많은 지역과 이해관계를 갖고 있어 프랑스의 입장에서도 무시할 수 없기 때문이다.

프랑스의 대테러 업무는 주로 국토감시청(DST)에서 국내의 테러정보의 수집 및 수사를 담당하는 등 테러에 관련된 주된 업무를 수행하고 있다. 또한 국토감시국 산하에 '대테러 조정통제본부'를 설치하여 테러업무에 관하여 관련기관의 조정업무를 수행하도록 하고 있다. 대외적인 테러정보의 수집 및 외국과의 협조와 관련해서는 해외안전총국(DGSE)이 담당하기도 한다.

테러의 예방을 위해 프랑스는 우선 신원확인에 상당한 비중을 두고 있다. 사법경찰관은 신체 또는 재산에 대한 침해의 예방을 위해 신원을 확인할 수 있으며, 이 때 신원확인을 위해 지문채취 및 사진촬영 등의 수단을 이용할 수 있다(신의기, 2002: 115).

4. 독일

1972년 뮌헨 올림픽 경기도중 발생한 팔레스타인 테러단체의 이스라엘 선수단 인질사건을 계기로 "1974. 12. 12 제1차 「개정형사소송법의 보완법」을 만든 것을 시작으로, 1976년 적공파에 의한 독일 기업연합회장 "슐라이어 납치, 살인사건"을 계기로 1976. 8. 18 「테러대책법」을 제정하였다. 그리고 9·11사태 이후 테러단체의 활동이 국제네트워크화, 인터넷 이용 등으로 변화됨에 따라 이러한 변화된 국제테러정세에 대처하기 위해 2002. 1. 9 「국제테러대책법(Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus)」을 제정하였다.

독일의 경우에는 직접적으로 테러행위를 정의하고 있지는 않으나 "1976년 「형법」, 「형사소송법」, 「법원조직법」, 「연방변호사법」 및 「행형법 개정에 관한 법률」은 테러단체조직구성죄(형법 제129a)를 신설하여 모살, 교살 또는 민족말살, 약취강도 또는 인질, 중요 산업수단 등 파괴, 대형방화, 폭발물이나 원자력에 의한 폭발 등 공안을 해하는 범죄행위 등을 목적으로 단체를 조직한 자나 구성원으로 가입한 자를 처벌하고 있다.

「국제테러대책법(Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus)」은 제10조에서는 「연방범죄수사법(BKA)」을 개정하여 외국 테러조직의 추종자 등에 대한 수사 및 중범죄관련 정보기관간 정보공유를 위한 네트워크를 구축하는 임무를 부과하고 외국인 등록관련 자료를 대테러기관과 공유 할 수 있도록 하였다. 또한 독일은 경찰법상 비밀정보기능과 수사기능의 분리원칙을 고수하여 왔으나 9·11테러사건 이후 엄격한 분리 원칙은 다소

수정을 받게 되었다. 2004년 12월에 협동대테러센터(GTAZ)의 설립으로 경찰과 정보기관의 분리원칙은 유지하되 연방과 주 정부 기구간의 정보의 통합과 국제적인 테러방지활동에서의 연대를 추진하게 되었다. 협동대테러센터(GTAZ)는 집행권한을 가진 통합조직이 아니라 각각 경찰과 정보기관으로 분리 운영되는 이원적 구조의 협동분석센터를 가동하였다(이계수·오동성, 2005: 25).

이러한 법제도 하에서 헌법상 경찰과 정보기관간 관계에 바탕을 두고서 먼저 테러사건에 대한 수사를 담당하는 연방경찰청의 테러대책부가 있으며 헌법보호청과 연방정보기관이 테러관련정보를 수집·분석한다. 그리고 경찰과 이들 정보기관들간 정보공유와 협조를 통하여 테러문제에 대응하였다. 9·11참사 이후에도 독일연방공화국의 법체계하에서 테러행위들과 그 조직들을 조사하고 예방하는 것은 우선적으로 경찰의 과제이다(최철영, 2003: 126).

결국 테러행위를 예방하는 것은 독일 모든 안보기관들의 의무인 공동임무로서 “경찰”을 중심으로 연방정보기관, 헌법보호청, 군정보기관이 정보공유를 비롯한 긴밀한 협조체제를 구축하고 있다(윤성철, 2006: 173).

III. 현행 「국가대테러활동지침」의 문제점

우리나라는 한국전쟁과 남북대치 상황을 겪으면서 전쟁에 대비한 법률적 제도는 상당한 수준으로 구축되어 있다. 그러나 새로운 안보위협요인으로 등장한 테러에 관하여 통일적으로 규정하고 있는 법률은 없다. 현재 정부는 테러의 위협에 대비하기 위하여 「국가대테러활동지침」(대통령훈령 제47호, 1982. 1. 21 제정)⁴⁾에 근거하여 관계기관 간 업무를 분담하고 협력체계를 구축하여 대테러 업무를 수행하도록 하고 있다.

그러나 이러한 규정은 대통령 훈령으로 법규로서의 효력을 가지느냐에 대한 논란에 휩싸여 있어 상위법령과 충돌될 경우 국가긴급상황에 대처하는데 많은 한계를 내포하고 있다. 이 연구에서는 「국가대테러활동지침」의 본질적인 효력과 실효성여부에 초점을 맞추기 보다는 「국가대테러활동지침」이 테러대응을 위한 현재의 유일한 법체계로서 가지는 법률상 문제점을 조문별로 분석하여 향후 대테러 관련 입법에 반영되도록 하고자 한다.

4) 1982년 '88 서울올림픽' 개최가 결정된 이후 참가선수를 보호한다는 차원에서 마련되었다.

1. 「국가대테러활동지침」의 목적과 테러의 개념

1) 「국가대테러활동지침」의 목적상 한계

「국가대테러활동지침」제1조에서는 「국가대테러활동지침」의 제정목적으로 ‘국가의 대테러 업무수행을 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.’라고 규정하고 있다. 테러행위는 그 피해의 광범위성이나 대테러활동 수단의 위험성을 감안한다면 목적상 “테러의 예방, 진압, 수사”에 관한 범위를 적시해 주는 것이 범위 취지에 부합한다고 할 것이다. 뿐만 아니라 오늘날의 테러는 테러의 주제, 대상, 방법이 그 양상을 예측할 수 없을 만큼 다양화되고 있을 뿐만 아니라 9·11테러나 런던 지하철테러에서 보는 것과 같이 테러발생의 피해가 상상을 초월하는 형태로 나타나고 있다. 따라서 이러한 테러환경의 대응은 수동적이고 방어적 형태의 대응으로는 한계가 있고 적극적이고 사전적인 예방형태로 이루어지는 것이 가장 효과적인 것으로 판단되고 있는 실정이다.⁵⁾ 이러한 상황에서 「국가대테러활동지침」이 단지 국가의 대테러 업무수행을 위하여 필요한 사항을 단순히 규정하고 있는 것은 뉴테러리즘 시대에 적절치 않은 대응법규이며 테러문제에 대한 근본인식에 있어서 심각한 한계를 내포하고 있다.⁶⁾

2) 테러의 개념과 범위의 모호성

역사적으로 민족국가가 성립된 이래 국가의 책무는 국민의 생명과 재산 그리고 영토방위

- 5) 미국 국가대테러센터(NCTC) 보고에 따르면 2007년 한 해 동안 전 세계에서는 14,000여건의 테러가 발생하여 22,000여명이 사망하였다. 지난 3년간 통계를 살펴보면 매년 평균 13,000여건의 테러 사건이 발생하여 19,000여명이 사망한 것으로 나타났다. 따라서 9·11테러 이후에도 꾸준히 증가해 오던 테러사건은 최근까지 전세계에 위협을 가져오고 있으며, 우리나라도 이러한 위협에서 예외가 될 수 없다.

〈테러사건 및 사망자 현황〉

연도별	2005년	2006년	2007년
사건수(건)	11,156	14,570	14,499
사망자수(명)	14,616	20,872	22,685

* 출처 : <http://wits.nctc.gov/2008>, 2008. 12. 4.

- 6) 2007년도에 지역별 테러사건을 보면 아·태지역에서 1,353건, 중동 지역에서 1,468건, 유럽에서 189건, 미주지역에서 49건, 아프리카에서 379건이 각각 발생하였다. 이는 전년도 대비 아·태지역 39%, 중동지역 43%, 유럽지역 6%, 미주지역 1%, 아프리카지역 11%가 증가였다.

〈테러발생지역 현황〉

	계	아·태(39%)	중동(43%)	유럽(6%)	미주(1%)	아프리카(1%)
2007년	3,435	1,353	1,468	189	49	379
2006년	2,885	992	1,656	157	35	115
증감	+550	+431	-188	+32	+14	+216

* 출처 : 박준석, 2008: 8.

를 핵심적 축으로 하고 있다. 이를 위해 국가의 대테러정책을 수립하는데 가장 중요한 것의 하나가 테러를 어떻게 정의하느냐하는 문제이다. 왜냐하면 가능하면 정확한 테러의 개념정립이 곧 정확한 정책적 목표를 달성할 수 있기 때문이다. 그러나 테러의 개념적 정의만큼 사회과학에서 논란의 대상이 된 적은 없을 것이다. 테러는 극단적으로 정당성 측면에서 “테러리스트 = 자유의 투사”라는 상반된 정의가 현실적으로 가능하기 때문이다(김찬규, 1987: 7).⁷⁾ 이러한 테러의 개념에 대한 상반된 논의로 인해 테러의 정의는 테러를 연구하는 학자들의 수만큼이나 다양하고 또한 같은 국가 내에서도 기관에 따라 다르게 나타나는 것이 현실이다. 따라서 궁극적으로 모든 인류에 보편적으로 적용되는 테러의 개념적 정의를 내린다는 것은 애초부터 실현 불가능한 것이라는 한계를 먼저 인식해야 한다(조성권, 2008: 64).

결국 테러의 개념에 나타나는 상대성을 인정한다면 추상적이고 보편적인 개념적 정의보다는 실질적으로 한국에 적용될 상대적 개념을 도출할 필요성이 있다. 이와 함께 테러방지의 최선을 위해 테러예방 및 대응활동을 위한 개념을 첨가하는 방향이 필요하다. 따라서 테러행위의 개념에 테러자금 모금·사용·지원 등 「테러자금조달의 억제를 위한 국제협약」에서 범죄로 규정한 행위 등을 포함시키는 것이 바람직하다.

뿐만 아니라 현행 「국가대테러활동지침」 제2조 제1항에서는 테러의 개념을 ‘국가안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 할 목적이 있는 경우’에 한정하고 있으나 이는 테러행위의 목적이라기보다는 결과에 해당한다고 볼 수 있기 때문에 목적범에 해당하는 테러행위의 목적을 구체적으로 적시할 필요가 있다.

또한 테러행위의 범위에 있어서도 예를 들면 “특정의 개인 혹은 단체가 특정의 목적을 달성하기 위해 다양한 수단의 물리적 폭력을 행하여 인적 혹은 물질적으로 한국의 법과 공공질서를 심각히 파괴하거나 파괴할 가능성이 높아 한국의 국가안보에 중대한 영향을 줄 수 있는 반인륜적 행위이다”라고 규정함으로써 ‘한국’이라는 분명한 ‘주관성’과 다양하고 새로운 유형의 테러에 능동적으로 대처하기 위해 ‘국가안보’라는 ‘포괄성’은 어느 정도 필수적이다(조성권, 2008: 165).

결론적으로 테러의 개념은 각국의 「테러방지법」과 여러 학자들의 연구에서 규정하는 바와 같이 정치적·이념적·종교적 목적을 포함하고 있으면서 그 수단이 폭력적이거나 적어도 폭력으로 인해 조성된 공포심을 이용하여 국가의 정책 변경 등 목적을 달성하려 한다는 점에서 단순한 금전획득 목적의 해적행위와는 구별되어야 할 것이다.

7) 이토 히로부미 살해사건이 한국에서는 “안중근 의사가 조선침략의 원흉을 살해한 사건”이 되고, 일본에서는 “안중근이라는 조선의 테러리스트가 현대 일본 건국의 지도자를 암살한 사건”이 되는 것이 그 예다. 한 사람에게 테러리스트는 다른 사람에게 자유의 투사이다(One man’s terrorist is another man’s freedom fighter).

3) “대테러활동”과 “관계기관” 개념상의 한계

『국가대테러활동지침』 제2조 제3항에서는 “대테러활동”의 개념에 대해서 정의 하고 있다. 즉, 테러관련 정보의 수집, 테러협업자의 관리, 테러에 이용될 수 있는 위험물질 등 테러수단의 안전관리, 시설·장비의 보호, 국제행사의 안전확보, 테러위협에의 대응 및 무력 진압 등 테러예방·대비와 대응에 관한 제반활동을 대테러활동의 범위에 포함시키고 있다.

그러나 오늘날 대테러 활동은 사후 대응적 관점보다는 사전 예방적 관점에서 이루어지는 것이 세계적 추세이고 이를 위한 제도적, 기술적 장치들을 강구하는 것이 테러대응의 본질로 인식되어지고 있다는 점에서 테러예방에 관한 규정들을 좀 더 구체적으로 적시할 필요가 있다. 즉 테러범죄 전력자 혹은 의심자에 대한 사전정보수집활동, 신원확인, 동향감시, 입국금지 및 자금추적, 범증확보, 테러범의 색출 및 처벌, 국제협력 등이 대테러 활동의 개념에 포함시키는 것이 법적 안정성의 측면에서나 테러대응으로 인한 인권침해의 최소화를 위해서도 바람직하다고 할 것이다.

2. 테러대책기구 설치상의 문제점

1) 테러대책회의 문제점

『국가대테러활동지침』 제5조에 따르면 국가 대테러정책의 심의·결정을 위하여 대통령 소속하에 테러대책회의를 두도록 하고 있다. 이러한 테러대책회의의 의장은 국무총리가 되며, 위원은 교육과학기술부장관·외교통상부장관·통일부장관·법무부장관·국방부장관·행정안전부장관·지식경제부장관·보건복지가족부장관·환경부장관 및 국토해양부장관으로 구성되어 있으며 여기에 국가정보원장, 국무총리실장, 대통령경호처장·대통령실 외교안보수석비서관·관세청장·경찰청장·소방방재청장 및 해양경찰청장과 그밖에 의장이 지명하는 자가 위원이 되도록 하고 있다.

이러한 테러대책회의는 『국가대테러활동지침』 제6조에 테러관련 최고 의결기관으로서 국가 대테러정책과 그 밖에 테러대책회의의 의장이 부의하는 사항에 대하여 심의·의결하도록 하고 있다.

그러나 이러한 의결기구는 현행 조직법상 명시되지 않은 훈령상의 기구로서 기구의 법적 안정성을 유지하고 의결사항에 대한 적극적 집행을 강제할 규범력이 미약하다는 지적이 많다. 또한 테러의 방지 및 사후처리에는 일반국민에 대한 다양한 강제력이 수반되기 마련인데 『국가대테러활동지침』은 대통령 훈령에 의하여 시행된다는 점에서 대 국민에 대한 효력에 한계가 있으며, 법령에 대한 개정이 국회의 입법사항이 아니라는 점은 자의적 훈령의 개정 등 향후에도 많은 문제점을 수반할 여지를 가지고 있을 뿐만 아니라 20명이나 되는 각 부처

장관급 위원들의 소집과 의사결정이 현실적으로 어렵다는 점은 신속한 의사결정과 그에 대한 적절한 대응이 무엇보다도 요구되는 테러관련 사안을 처리하는데 오히려 장애요인으로 작용할 수 있다는 점도 지적되고 있다.

『국가대테러활동지침』제5조 제3항에서 테러대책회의의 사무를 처리하기 위하여 1인의 간사를 두되, 간사는 테러정보통합센터의 장으로 하며 분야별 테러사전대책본부가 구성되는 때에는 해당 테러 사건대책본부의 장을 포함하여 2인의 간사를 두도록 하였다. 여기서 테러사전대책본부 구성시 2인의 간사를 두도록하는 것은 테러와 관련한 총괄적 역할을 담당하고 있는 테러정보통합센터장과 『국가대테러활동지침』제44조 상의 대테러활동에 관한 관계기관별 임무에 따르는 관계부처의 책임자와의 상호간의 협력과 조정을 위한 장치로 보여진다. 또한 테러사건에 관해 상호협력과 조정을 위한 2인 간사 장치가 현실적으로 기관간의 기득권 유지, 경쟁심, 공명심이 작용 될 때는 오히려 상호협력을 저해하고, 테러사건에 대한 효율적 대응에 장애요소로 작용하는 규정으로 변질될 우려가 있다는 점을 인식할 필요가 있다.

즉, 국가적 이슈가 될 수 있는 테러사건에 관해서 관할에 대한 문제에서 출발하여 기관간의 보여주기식 공명심이 작용할 경우 정부 부처간의 상호협력이 이루어지지 않는것은 물론이고 일관되고 세밀하게 처리되어야할 테러문제에 있어 지휘체계의 난맥상과 더불어 국제적 망신을 유발시킬 우려가 있다는 점에 대한 적절한 대응책이 마련되어야 한다.

뿐만 아니라 『국가대테러활동지침』제7조 제3항에 있어서도 제5조 제3항 단서의 규정에 의한 분야별 테러사전대책본부의 장은 테러사건에 대한 종합상황을 테러대책회의에 보고하도록 하고 있는데 테러사건에 대한 전문성이 부족한 각 부처의 장이 테러문제에 대한 종합상황을 보고하는 것은 국내외적 정세 등을 망라한 종합적이고 신속·정확하게 관련 사항을 보고하고 처리해야하는 테러문제의 특성상 문제점을 내재하고 있는 규정이라고 할 수 있다. 이러한 보고는 테러사건에 대한 실질적 실무자인 테러센터장이 종합적으로 보고하도록 하는 것이 좀 더 현실적인 운영방법이라고 할 것이다.

2) 테러대책상임위원회의 문제점

테러대책회의의 심의·의결 사항에 대한 실무기구로 『국가대테러활동지침』제8조는 테러대책상임위원회를 두도록 하고 있다. 상임위원회는 관계기관 간 대테러업무의 유기적인 협조·조정 및 테러사건에 대한 대응대책의 결정 등에 관한 업무를 처리하도록 하고 있다.

테러대책상임위원회의 위원장은 위원 중에서 대통령이 지명하도록 하고 있으며 위원으로는 외교안보정책조정회의 상임위원에 해당하는 외교통상부장관·통일부장관·국방부장관·국가정보원장·국무총리실장·대통령실 외교안보수석 비서관과 더불어 행정안전부장관, 경찰청장 및 그 밖에 상임위원회의 위원장이 지명하는 자로 구성되어 있다. 상임위원회

의 사무를 처리하기 위하여 1인의 간사를 두되, 간사는 테러정보통합센터의 장으로 하도록 하고 있다.

테러대책상임위원회는 「국가대테러활동지침」제9조에 그 임무를 명시하고 있다. 테러사건의 사전예방·대응대책 및 사후처리 방안의 결정, 국가 대테러업무의 수행실태 평가 및 관계기관의 협의·조정, 대테러 관련 법령 및 지침의 제정 및 개정 관련 협의, 그 밖에 테러대책 회의에서 위임한 사항 및 심의·의결한 사항에 대해서 처리하도록 하고 있으며 반기별로 1회마다 개최되는 정기회의와 임시회의로 구성하고 있으며 상임위원회의 운영을 효율적으로 지원하기 위하여 관계기관의 국장으로 구성되는 실무회의를 운영할 수 있으며 이를 간사가 주재하도록 하고 있다.

그러나 우선 테러대책상임위원회의 업무는 실질적으로 테러대책회의의 축소판으로써 그 위상과 역할이 테러대책회의의 업무와 중복되어 효율성을 떨어뜨리고 있으며 상임위원회의 의장을 대통령이 지명하는 자로 하도록 하고 있어 테러관련 업무의 관련성과 전문성과는 별개로 위원의 정부부처에서의 비중과 정치적인 영향으로 임명될 수 있다는 점이 문제점으로 지적되고 있다. 또한 각 위원회에 다양한 관계부처의 참여가 테러방지 및 처리에 대한 협조가능성을 높여준다는 장점에 비하여 관련 위원회의 직제가 불분명하여 강력한 조정력과 추진력을 요구하는 테러사건의 발생에 대하여 관련한 권한행사의 한계와 그에 따르는 책임의 여부가 불분명하다는 비판을 받고 있다.

3) 테러정보통합센터의 문제점

「국가대테러활동지침」제11조에 따르면 테러관련 정보를 통합관리하기 위하여 국가정보원에 관계기관 합동으로 구성되는 테러정보통합센터를 두도록 하고 있다. 테러정보통합센터의 장은 국가정보원 직원중 테러업무에 관한 전문적 지식과 경험이 있는 자로 하고 있으며 센터의 구성과 참여기관의 범위·인원과 운영 등에 관한 세부사항은 국가정보원장이 정하도록 하고 있으며 관계기관의 장에게 소속공무원의 파견을 요청할 수 있도록 하고 있다.

테러정보통합센터의 기능은 「국가대테러활동지침」제12조에서 보는 바와 같이 국내외 테러 관련 정보의 통합관리 및 24시간 상황처리체제의 유지, 국내외 테러 관련 정보의 수집·분석·작성 및 배포, 테러대책회의·상임위원회의 운영에 대한 지원, 테러 관련 위기평가·경보발령 및 대국민 홍보, 테러혐의자 관련 첩보의 검증, 상임위원회의 결정사항에 대한 이행점검, 그 밖의 테러 관련 정보의 통합관리에 필요한 사항에 대한 업무를 수행하도록 하고 있으며 동 지침 제13조에는 관계기관은 테러관련 징후·상황·첩보 등을 포함하는 테러정보를 인지한 경우에는 이를 지체없이 센터장에게 통보하도록 하고 있으며 센터장은 테러정보의 통합관리 등 업무수행에 필요하다고 인정하는 경우에는 관계기관의 장에게 필요한 협조를

요청할 수 있도록 하고 있다.

그러나 테러정보통합센터는 모든 테러관련 정보가 통합되는 조직에서는 당연히 입수된 첩보의 진위여부는 물론 입수된 테러첩보에 의해 테러 혐의자를 추적, 확인 할 수 있어야 함에도 사전적인 측면에 대한 권한이 유명무실하여 테러위험사실에 대한 적극적 정보수집 권한은 물론 테러범에 대한 조사 및 수사에 관한 권한은 전무하고 테러관련 정보에 대한 분석업무에 치중하고 있다는 문제점이 있다. 앞서 언급한 바와 같이 현대의 테러양상이 대규모화, 국제화 되고 있으며 그 수단에 대한 예측가능성이 낮고 테러로 인한 피해가 국가적 차원에 해당하는 막대한 손실을 유발한다는 점에서 볼 때 현재 테러위협에 직면한 선진국 등의 경우와 같이 예방과 사후 처리를 위한 적절한 집행권과 강제력을 수반하는 조직으로 재편되어야 한다는 주장이 대두되고 있다.

뿐만 아니라 아직까지 우리나라에서는 테러관련 단체의 지정 권한을 가지고 있는 공식기구가 없다는 점에서 테러에 관한 모든 정보가 수집되고 분석되어지는 테러정보통합센터에 테러단체에 관한 지정권을 부여할 필요가 있다.

3. 대테러관련 조직 체계상의 문제점

1) 분야별 테러사건대책본부 설치상의 문제

「국가대테러활동지침」은 제20조에서 테러발생에 대비하여 국내외 발생 테러사건 유형을 8개 분야로 분류하여 사건 유형별 주관기관에 사건대책본부 및 현장지휘본부를 구성하고 관계기관간 협조·지원하에 테러 대응활동을 수행하도록 규정되어 있다.

그러나 이러한 분야별 테러사건대책본부의 구성은 현실적으로 운영상 많은 한계를 가지고 있다. 즉, 테러가 발생하거나 발생이 예상되는 경우 교육과학기술부장관은 방사능테러사건 대책본부를, 외교통상부장관은 국외테러사건대책본부를, 국방부장관은 군사시설테러사건대책본부를, 보건복지부장관은 생물테러사건대책본부를, 환경부장관은 화학테러사건대책본부를, 국토해양부장관은 항공기테러사건대책본부를, 경찰청장은 국내일반테러사건대책본부를, 해양경찰청장은 해양테러사건대책본부를 설치·운영하도록 하고 있다.

그러나 이 규정은 뉴테러리즘 시대에 위에서 열거한 테러형태 이외의 테러가 발생할 경우 그에 대응하는 대책본부의 구성이 어려워지는 점을 간과하였을 뿐만 아니라 예를 들어 지방에서 생물테러사건이 발생할 경우 보건복지부 차관을 테러대책본부장으로 하고 보건복지부 산하 지방소재 기관장이 이러한 테러사건의 현장지휘본부장이 될 경우 테러사건의 진압을 위해서 군·경찰·검찰·국정원의 유기적인 협조를 이끌어내기 어렵다는 점은 현실적인 문제점으로 대두되고 있다.

이와 같이 현재 우리나라 정부는 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 테러대응 실태는 현재 20개 정부 부처가 각기 수행하고 있어서 이를 국가차원에서 총괄적으로 기획·조정할 수 있는 범정부 차원의 위기관리체제 구축 및 담당조직이 시급한 과제로 대두되고 있다.

2) 현장지휘본부, 대테러특공대 및 협상팀 설치상의 문제점

『국가대테러활동지침』제23조 제1항에서는 현장지휘본부의 설치 및 구성과 관련하여 “테러사건대책본부의 장은 지속사건이 발생한 경우 사건현장의 대응활동을 총괄하기 위하여 현장지휘본부를 설치한다.”라고 규정하고 있으나 테러사건대책본부장과 테러대응과 관련한 전담부서⁸⁾인 대테러대응센터와의 관계설정이 모호하게 되어 있어 현장지휘의 난맥상이 도출될 우려가 있다.⁹⁾

또한 『국가대테러활동지침』제25조에서는 대테러특공대의 임무를 규정하고 있으나 제4호에서 “그 밖에 테러사건의 예방 및 저지활동”이라고 명시하고 있는 점은 테러예방 업무가 다양한 정보 수집과 정책판단이 필요하다는 점에서 대테러특공대의 임무로 보기에 한계가 있다. 따라서 대테러특공대는 테러사건에 대한 진압활동을 주 임무로 하는 것이 바람직하다.

뿐만 아니라 『국가대테러활동지침』제28조에서 지속사건에 대하여 무력적이지 아니한 방법으로 사건을 종결하거나 후발사태를 저지하기 위하여 국방부·경찰청·해양경찰청에 협상실무요원·통역요원·전문요원으로 구성되는 협상팀을 두도록 하고 있으나 현실적으로 해외 테러사건 발생 시 국방부·경찰청·해양경찰청의 협상팀을 활용할 수 없다는 점과 고도의 전문성이 요구 된다는 점에서 국방부·경찰청·해양경찰청에서 테러협상과 관련한 전문요원이 전무하다는 점에서 테러문제의 통합적이고 체계적인 처리와 지원을 위해서도 국정원 또는 테러정보통합센터 등 국가 차원의 조직에서 협상전문가를 양성하고 협상팀을 마련하는 것이 현실적인 대안이 될 수 있을 것이다.

4. 테러 예방·대비 및 대응상의 한계

1) 테러범죄에 대한 예방적 조치의 결여

국가의 대테러 활동은 크게 예방, 대응, 복구 및 사후처리 등 세부분으로 대별해 볼 수 있다. 테러는 그 특성상 대응이 매우 어렵기 때문에 예방이 가장 중요한 부분이라 할 수 있다. 테러를 예방하기 위해서는 테러에 관련된 정보수집과 분석, 테러대상에 대한 보호, 테러수단

8) 현재 실질적으로 테러업무를 수행하고 있는 국정원 또는 테러정보통합센터를 의미한다.

9) 실질적으로 테러사건 발생시 테러정보통합센터와 테러사건대책본부와 긴밀히 협조가 되지 않을 경우 종합적인 대응에 난맥상이 도출될 우려가 있다.

에 대한 통제 등이 중요한 과제가 된다. 9·11 테러 이후 미국을 비롯한 세계 각국은 테러에 대비하기 위해 대테러 관련활동을 강화하는 추세이다. 주지하다시피 미국의 경우 국토안보부(Department of Homeland Security)가 신설되어 대테러 활동을 전담하고 있으며, 테러위협과 가능성을 종합적으로 판단하여 테러경보를 발령하고 있다. 프랑스, 독일, 호주, 영국, 홍콩 등도 유사한 경보발령 시스템을 운영하고 있다(이상현, 2004: 37-38). 「국가대테러활동지침」은 2005. 3. 15 전면 개정을 통하여 제35조에 테러경보 발령 시스템을 도입하였다. 국가정보원에 설치된 테러정보통합센터장은 테러위기의 징후를 포착한 경우에는 이를 평가하여 테러대책상임위원회에 보고하고 경보를 발령한다. 테러경보는 테러위협 또는 위협의 정도에 따라 관심, 주의, 경계, 심각의 4단계로 구분하며, 국가전역 또는 일부지역에 한정하여 발령할 수 있다. 테러가 발령되면 관계기관의 장은 각 단계별로 필요한 조치를 취하여야 한다. 또한 동 규칙 제36조에서 관계기관의 장은 테러대응 업무를 효율적으로 수행하고, 지휘·체제를 단일화하기 위하여 해당기관 내에 테러대응 업무 전담조직을 편성 운영하여야 하며, 또한 테러대응 전문능력의 배양을 위하여 필요한 인원 및 장비를 확보하고 이에 따른 교육 훈련계획을 수립 시행토록 규정하고 있다.

그러나 일부 관계기관은 기존의 조직에 테러대응 기능을 부여하고 있을 뿐 테러 대응 전담조직은 두고 있지 않으며, 출입국관리·총기류·폭발물감식·우편폭탄테러방지 등 기능별 테러대응 전문요원도 부족한 실정이다. 최근 화생방테러·하이테크테러·환경테러·사이버테러 등 신종테러수법이 등장하고 있음에도 불구하고 이러한 테러에 효율적으로 대처할 수 있는 전문 인력도 충분히 확보되어 있지 않다.

그러나 「국가대테러활동지침」은 대통령 훈령으로서 정부 기관간 역할 분담을 규정한 내부지침에 불과하므로 정부조직법 등 여타 법률보다 하위 규정으로서 그 적용상의 효력에 한계가 있다. 또한 테러대책회의·테러대책상임위원회·테러정보통합센터 등 테러대책 기구와 조직도 위상이 낮아 정부 부처간 협조 및 대외협력 등 국가차원의 대테러 임무를 효율적으로 수행하기에는 부적절하다.

따라서 국가차원의 효율적인 테러 예방 및 대응체계를 구축하고 국내외 테러위협에 적극적·능동적으로 대처하기 위해서는 국가 대테러활동 체제에 대한 법적인 근거 확보가 필요하다 하겠다.

또한 테러는 예방이 중요하다는 관점에서 볼 때 테러를 예방하기 위해서는 감청 등 사전정보수집이 중요하다. 그러나 테러를 계획하거나 또는 실행하거나 하는 정보수집 단계에서 법원으로부터 허가를 받아 통신 제한 조치를 하기는 사실상 어려운 문제가 있다.¹⁰⁾

10) 이는 테러를 계획하거나 실행 하려 한다는 사실을 폭발물 등의 실행에 착수하지 않는 한, 실행에 착수 할 때는 이미 늦어 입증하기가 어렵기 때문이다.

또한 「통신비밀보호법」 제5조에 의한 통신제한 조치에 의해 입수한 자료는 구체적인 통화 내용이 아닌 단순히 착·발신 기록으로써 테러계획이나 실행하려는 정보를 입수 할 수 없을 뿐만 아니라 법원에서 증거능력이 인정되지 않고 있다는 점에서 테러범죄의 광역성 및 위험성에 비추어 사전 예방적 기능에 대한 검토가 요청된다.

2) 국가중요행사의 안전활동에 있어서의 문제점

「국가대테러활동지침」 제38조 제2항에서 국가정보원장은 국가중요행사에 대한 대테러·안전대책을 협의·조정하기 위하여 필요한 경우에는 관계기관 합동으로 대테러·안전대책기구를 편성·운영할 수 있으며, 다만 대통령 및 국가원수에 준하는 국민 등이 참석하는 행사에 관하여는 대통령경호안전대책위원회의 위원장이 편성·운영할 수 있도록 하고 있다.

그러나 대부분의 국가중요행사에는 대통령 및 국가원수에 준하는 국민 등이 참석하는 것이 통념이라는 점에서 대통령경호안전대책위원회는 대통령의 경호와 관련된 부분 이외의 테러위험에 대해서는 업무상의 한계가 나타날 수 있다는 점에서 이 규정은 심각한 문제점을 가지고 있다. 즉, 대통령 등이 참석하는 국가중요행사에 있어서 대통령경호안전대책위원회는 대통령의 보호에만 중점을 둔다는 점에서 대통령이 퇴장하고 난 이후의 행사장 안전과 테러대응에는 속수무책이 될 가능성이 있다. 따라서 이 규정은 “대통령 및 국가원수에 준하는 국민 등이 참석하는 행사에 관하여는 대통령경호안전대책위원회의 위원장과 협의한다.”라는 규정으로 수정하는 것이 바람직하다.

3) 대테러관련 수사상의 문제점

테러범죄에 관해 미국, 영국, 독일, 프랑스 등 주요 국가에서는 구속요건을 완화하고, 변호사의 접견권을 제한하며, 배심원을 배제하거나 특별법원에서 테러범죄를 전담하는 등 형사절차상 특례를 인정한다. 그러나 국내에서는 「국가대테러활동지침」에 테러범죄 수사에 관한 구체적 규정을 두지 않으면서 테러범죄도 일반범죄와 마찬가지로 형사소송법의 일반절차에 적용하고 있다. 형사소송법상의 규정으로는 테러범죄를 수사하기 위한 각종 조사, 체포·구속, 압수·수색 및 검증 등에 관한 관계 규정이 적용되고 있다. 또한 테러혐의자 추적 및 동향을 파악하여 테러예방 정보를 생산하기 위해서는 테러혐의자에 대한 통신제한 조치와 동향감시가 필수적이거나 통신비밀보호법 제7조 제1항 2호에는 반국가활동의 혐의가 있는 외국인에 대한 통신제한조치만을 규정하고 있어 테러혐의가 있는 외국인 대상 안보목적 통신제한조치 실시가 불가하다(장유식, 2005: 38).

출입국관리법 시행령 제91조에 외국인 체류질서 확립을 위한 동향조사만을 규정하고 있어 테러 위험인물에 대한 통신제한 조치와 동향감시활동을 할 수 있는 법적 근거가 없는 실정이다.

단순한 테러행위가 아닌 국가와 시민에 막대한 피해를 입힌 테러행위에 대해 일반범죄와 마찬가지로 취급하는 것은 문제가 있다. 따라서 특정의 테러행위에 대한 사법절차상의 특례가 필요하다.

IV. 「국가대테러활동지침」의 입법적 개선방향

1. 대테러 개념의 재설정

1) 「국가대테러활동지침」 제정 목적의 재설정

현재까지 「국가대테러활동지침」의 제정목적은 테러 예방과 대응, 그리고 대응체계를 구축하는 것으로 한정하였다. 그러나 테러범죄는 일반 범죄와의 성격이 판이하게 다르다. 또한 현재의 테러는 지능적이며 잔인하고 불특정 다수의 민간인과 민간시설까지 테러 공격의 대상으로 삼고 있으며 피해가 광범위하고 예측불허하다. 뿐만 아니라 조직의 운영과 활동도 간첩 조직과 같이 은밀하고 점조직 형태로 운영되고 있다. 따라서 일반 형사범에 대한 수사방법으로는 대처가 곤란할 뿐만 아니라 일반형사범과 같은 형량으로 처벌하여서는 테러를 예방하기가 어렵다.

테러예방을 위해서는 강력한 처벌 범규가 포함되어야 하며 강력한 처벌은 세계적 추세이기도 하다. 또한 국민의 생명과 재산의 보호는 국가의 책임이라고 볼 때 테러에 의한 국민의 생명과 재산상의 피해에 대한 보전도 역시 국가의 책임이다.

따라서 입법 목적을 테러예방, 대응, 그리고 대응체제 구축과 테러범 수사, 처벌과 피해를 보전하는 등의 내용을 포함하는 사항을 규정함으로써 국가의 안전을 확보하고 국민의 생명과 재산을 보호하는 것으로 할 필요가 있다.

2) 테러 개념의 재정립

「국가대테러활동지침」은 우선 테러 개념, 테러단체, 테러자금, 대테러활동에 대한 정의를 명확히 규정하여야 한다. 특히, 테러의 개념 정의에 대하여 각국 및 많은 학자들의 노력에도 불구하고 테러개념에 대한 통일된 정의를 내리지 못하고 있다. 각국의 역사적·정치적 환경이 다른 상황 하에서 국제사회가 인정하는 통일된 정의를 내린다는 것은 사실상 불가능한 실정이다.

그러나 각 국의 「테러방지법」과 학자들의 테러의 개념정의에 대한 논거에 나타난 공통점은 정치적·이념적·종교적 목적을 포함하고 있고 그 수단이 폭력적이고 폭력으로 조성된

공포심을 이용하여 국가의 정책 변경 등 목적을 달성하려 한다는 점이다. 따라서 단순히 금적 획득을 목적으로 하는 범죄행위는 테러와는 구별된다.

현실을 고려하여 테러개념 정의에 정치적·이념적·종교적 목적을 포함하되 국제사회에서 공인된 테러관련 국제협약에서 테러로 간주하는 행위를 원용하여 정의하고 협약의 내용을 일반국민이 쉽게 이해할 수 있도록 위법행위 내용에 대한 예시가 필요하다.

따라서 '테러'라 함은 "정치적·이념적·종교적 또는 민족적 목적을 가진 개인이나 집단이 그 목적을 추구하거나 주의 또는 주장을 널리 알리기 위하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위로서 국가 안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 하는 행위를 말한다." 라고 정의하는 것이 바람직하다.

3) 대테러 활동 개념에 대한 재정립

대테러 활동이란 테러예방과 대응 그리고 사후처리 등 테러를 예방하고 테러범을 색출하며 테러사건 발생 시 신속한 사후처리를 망라한 개념으로 보아야 한다. 여기에 테러를 예방하기 위한 가장 중요한 수단인 추적과 조사에 대한 개념이 포함되어야 한다.

따라서 '테러활동'이라 함은 「국가대테러활동지침」제2조 제3항의 "테러관련 정보의 수집, 테러에 이용될 수 있는 위험물질 등 테러수단의 안전관리, 시설·장비보호, 국제행사 안전 확보, 테러위협에의 대응 및 무력진압 등 테러예방·대비와 대응에 관한 제반활동"에 "테러협 의자의 조사·추적·검거, 테러협 의자의 관리, 인명구조" 등의 내용을 포함하는 구체적이고 선제적인 개념으로 보완되어야 한다.

2. 대테러 조직상 개선방안

1) 테러대응 조직체계의 일원화

국가차원의 대테러 정책 심의·의결기구, 테러유관기관 컨트롤 타워, 테러관련기관 협의기구, 테러사건 발생 시 현장지휘센터 등 국가테러 대응기구는 신속한 의사결정과 현장대응을 위하여 조직체계는 간결하여야 하며 국가차원의 정책심위 기구로부터 현장조직에 이르기까지 일관성 있고 신속한 의사전달과 집행을 위해 지휘체계가 일원화되어야 한다.

현재 「국가대테러활동지침」상의 대응체계를 보면 국가테러 대책회의와 테러대책 상임위와 임무기능이 모호할 뿐만 아니라 테러관련 조직의 임무기능이 중복되거나 모호해서는 옥상옥의 병폐를 낳고 행정낭비를 초래한다. 따라서 테러관련 조직의 임무·기능과 책임을 명확하게 하는 것은 월권행위 방지를 위한 수단이기도 하다.

이러한 점을 고려하여 국가 대책회의와 테러대책 상임위를 일원화하고 테러는 국가안보와

직결되는 사항이므로 대통령으로부터 직접지시를 받도록 하여야 하며, 국가 테러대책회의는 국무위원인 각 부처의 장관이 참여하고 있으므로 국무회의와 별반 차이가 없으므로 범정부 차원의 정책 결정 사항으로서 각 부처의 참여가 필요한 사항은 국무회의에 부의하도록 하여 테러발생 및 테러위험의 도래시 신속하게 대응할 수 있는 체제를 구축하여야 한다.

2) 테러대책 상임위원회 의장의 당연직화

현행 「국가대테러활동지침」 제8조에서 테러대책 상임위원장은 상임위 위원 중에서 대통령이 지명하도록 되어 있다. 상임위원장은 대테러업무를 수행하고 있는 조직의 장이 되어야 한다. 그러나 상임위원장을 당연직으로 하지 않을 경우 그 당시의 정치적 영향력에 따라 위원장이 지명되고 변경될 수 있다. 실제로 전 정부에서는 대테러 업무를 수행하고 있는 국가정보원장을 위원장으로 지명하지 않고 대테러업무수행과 무관한 통일원장관을 위원장으로 지명할 바 있었다. 이러한 문제점을 고려하여 정치적 위상에 따라 그때그때 위원장이 지명될 경우 전문성에 한계가 있다는 점을 보완하기 위하여 상임위원회의 위원장을 당연직화 하여야 한다.

3. 정보처리 활동의 개선

테러를 예방하기 위해서는 테러관련 정보를 가장 신속하게 수집할 수 있어야 한다. 또한 모든 테러관련 정보가 대테러센터에 집중되어야 한다. 따라서 테러 혐의자를 인지하였을 경우에는 신속하게 추적하여야 하며 신속한 추적을 위해서는 주민등록증관리시스템, 운전면허관리시스템, 여권관리시스템, 체류외국인관리시스템 등 개인 정보를 열람할 수 있어야 한다.

또한 테러 우려자에 대해서는 감시, 감청(이동전화, 인터넷 등 모든 통신수단), 우편검열, 전산망을 검색하여야 하며 테러 혐의자가 가입하였거나 접속하였던 전체 통신내역(발신자 번호 및 위치), 인터넷 주소 관련 정보의 제공을 전기통신사업자에게 요청할 수 있는 권한이 부여되어야 한다.

뿐만 아니라 테러를 예방하기 위한 효율적인 방안 중 하나가 테러자금의 차단이다. 이는 유엔 대테러위원회의 권장사항이기도 하다. 따라서 테러자금을 차단하기 위해 테러자금으로 의심되는 자금과 국제 돈세탁에 대한 추적·감시권이 있어야 한다.

4. 테러관련자, 테러자금 신고 및 보고체계 보완

테러를 예방하기 위해서는 대테러기관의 정보수집과 각국의 대테러기관과의 정보협력도 중요하지만 국민의 협조가 중요하다. 따라서 테러관련자를 알고 있는 경우, 신고하도록 해야 하며 국민들의 신고의식을 고취할 수 있는 방안도 강구되어야 한다. 특히, 외국인 투숙 호텔

등의 숙박업체의 여권, 투숙자 신고, 금융기관들이 테러자금으로 의심되는 거래, 테러단체의 소유, 관리 또는 이러한 단체와 관련된 재산임을 발견할 경우 관계당국에 신고하도록 제도화하여야 한다.

V. 결 론

우리나라는 새로운 안보위협요인으로 등장한 테러에 관하여 통일적으로 규정하고 있는 법률은 아직 없다. 9·11 테러이후 전 세계적으로 「테러방지법」의 입법필요성이 제기되고 있으나 우리나라는 아직까지 이렇다 할 결과물을 만들어내지 못하는 상황에 있다. 현재 정부는 테러의 위협에 대비하기 위하여 「국가대테러활동지침」에 근거하여 관계기관 간 업무를 분담하고 협력체계를 구축하여 대테러 업무를 수행하도록 하고 있다. 그러나 이러한 규정은 대통령 훈령으로서 국가긴급상황에 대처하는데 많은 한계를 내포하고 있다.

우선, 테러의 개념과 범위의 모호성이 그 원인이다. 또한 「국가대테러활동지침」상 테러 대응 조직체계상의 한계도 드러나고 있다. 그 예로 테러대책회의 및 테러대책상임위원회의 문제점이나, 테러정보통합센터의 문제점이다. 뿐만 아니라 테러범죄에 대한 예방적 조치의 결여도 시급히 개선해야 할 부분이다. 더욱이 대테러관련 수사상의 한계는 테러문제를 적극적으로 대처하지 못하게 하는 근본 원인으로 지적되고 있다.

이러한 현행 규정상의 문제점을 보완하기 위해서는 우선 「국가대테러활동지침」 제정 목적을 재설정하여야 한다. 즉, 입법 목적을 테러예방, 대응, 그리고 대응체제 구축과 테러범 수사, 처벌과 피해를 보전하는 등의 내용을 포함하는 사항을 규정하므로써 국가의 안전을 확보하고 국민의 생명과 재산을 보호하는 것으로 할 필요가 있다.

또한 테러의 개념을 '테러'라 함은 "정치적·이념적·종교적 또는 민족적 목적을 가진 개인이나 집단이 그 목적을 추구하거나 주의 또는 주장을 널리 알리기 위하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위로서 국가 안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 하는 행위를 말한다." 라고 정의하는 것이 바람직하다.

다음으로는 대테러 활동의 개념을 테러예방과 대응 그리고 사후처리 등 테러를 예방하고 테러범을 색출하며 테러사건 발생 시 신속한 사후처리를 망라한 개념으로 보아야 한다. 여기에 테러를 예방하기 위한 가장 중요한 수단인 추적과 조사에 대한 개념이 포함되어야 한다.

뿐만 아니라 국가차원의 대테러 정책 심의·의결기구, 테러유관기관 컨트롤 타워, 테러관련기관 협의기구, 테러사건 발생 시 현장지휘센터 등 국가테러 대응기구는 신속한 의사결정과 현장대응을 위하여 조직체계는 간결하여야 하며 국가차원의 정책심위 기구로부터 현장조

직에 이르기까지 일관성 있고 신속한 의사전달과 집행을 위해 지휘체계가 일원화되어야 한다. 이와 더불어 현행 「국가대테러활동지침」 제8조에서 테러대책 상임위원장은 상임위 위원 중에서 대통령이 지명하도록 되어 있는 규정을 당연직화 하여야 한다.

더욱이 테러를 예방하기 위해서는 테러관련 정보를 가장 신속하게 수집할 수 있어야 하며, 테러 우려자에 대해서는 감시, 감청(이동전화, 인터넷 등 모든 통신수단), 우편검열, 전산망을 검색하여야 하며 테러 혐의자가 가입하였거나 접속하였던 전체 통신내역(발신자 번호 및 위치), 인터넷 주소 관련 정보의 제공을 전기통신사업자에게 요청할 수 있는 권한이 부여되어야 한다.

마지막으로 테러관련자를 알고 있는 경우, 신고하도록 해야 하며 국민들의 신고의식을 고취할 수 있는 방안도 강구되어야 한다. 특히, 외국인 투숙 호텔 등의 숙박업체의 여권, 투숙자 신고, 금융기관들이 테러자금으로 의심되는 거래, 테러단체의 소유, 관리 또는 이러한 단체와 관련된 재산임을 발견할 경우 관계당국에 신고하도록 제도화하여야 한다.¹¹⁾

우리나라는 아직도 남북이 대치하고 있는 안보현실과 이슬람 테러리즘의 테러대상으로 지목되고 있는 국가이다. 더욱이 국가의 국제적 지위향상과 더불어 다양한 외국인의 왕래와 더불어 국제행사의 빈번한 개최가 이루어지고 있어 테러위협이 상시 존재하고 있는 실정이다.

그럼에도 불구하고 현재의 대테러 업무는 「국가대테러활동지침」(대통령훈령 제47호)에 의해 실시되고 있는데, 행정기관과의 내부지침에 불과한 대통령훈령으로는 각 부처의 협조를 효율적으로 이끌어 낼 수 없을 뿐만 아니라 최근의 테러양상에 대처할 수 없고 법치행정의 요구에도 부응하지 못하는 것이 현 실정이다(국회정보위원회, 2005: 34). 따라서 대테러 활동에 관한 법률적 근거를 확보하여 합법성, 투명성, 예측가능성 제고라는 법치주의 요청에 부응할 필요성이 절실하다. 우리나라는 지난 2002년 6월 UN 안보리에 조속한 시일내에 「테러방지법」 입법을 추진하겠다고 정식으로 보고한 바 있어 국제사회와의 약속 이행 및 신뢰 구축차원에서도 조속한 입법이 필요하다. 9·11 이후 미국, 영국, 프랑스, 캐나다, 일본, 호주 등 16개국에서 개별법이 제정되는 등 반테러는 국제적 추세이다(이상현, 2004: 37).

이러한 이유로 테러방지법의 입법이 근본적으로 요구되고 있으나 여러 가지 이해관계의 차이나 우려 등으로 이를 실현시키지 못하고 있는 실정이다. 따라서 현실적 대안으로 「국가대테러활동지침」의 한계점들을 적실성있게 보완하는 것이 필요한 시점이다. 이를 위해서는 우리가 되고 있는 인권침해 소지 및 정보의 집중화를 최소화 시키고 국가와 사회의 안전을 담보할 수 있는 대테러 관련 법안이 될 수 있도록 다같이 중지를 모아야 할 것이다.

11) 이러한 문제점에 대한 보안 대책을 지침에 규정하기에는 한계가 존재하고, 지침으로 규정한다 하더라도 다른 상위법과의 충돌로 인해 효력을 미치지 못하므로 궁극적으로는 대테러관련 입법이 필요하다고 할 수 있다.

참 고 문 헌

- 국가인권위원회(2002). “테러방지법 제정에 대한 반대 의견 표명”. 『국회상임위원회 보고서』, 국회상임위원회, 7-22.
- 국가정보원(2006). 『테러방지에 관한 외국의 법률 및 국제협약』, 국가정보원 테러정보통합센터.
- 국가정보포럼(2007). 『국가정보론』, 박영사.
- 국회법제실(2008). 『테러방지법의 제정방향』, 국회법제실.
- 국회정보위원회(2005). 『테러방지 및 피해보전 등에 관한 법률안(대안)』, 국가정보원.
- 국회정보위원회 수석전문위원실(2002). 『테러관계 자료집』, 국가정보원.
- 김찬규(1987). “국제인도법상 테러리즘의 정의”. 『인도법 논총』, 7: 1-24.
- 박준석(2008). “테러 대응 정책을 위한 국가정보기관의 역할과 과제”. 『21세기를 향한 국가 정보: 도전과 대응』, 한국국가정보학회, 5-32.
- 손동권(2006). “주요국가의 대테러법안 강화실태”. 『대테러연구논총』, 3: 55-78.
- 신의기(2002). “테러리즘 관련 규제정비 방안”. 한국형사정책연구원.
- 이계수·오동성(2005). “최근 각국의 테러대응 법령과 기구에 대한 비교분석 및 바람직한 테러대응방안에 관한 연구”. 치안정책연구소.
- 이대성(2005). “한국의 테러에 대한 인식과 대응방안에 관한 연구”. 『박사학위논문』동국대학교대학원.
- 이상현(2004). “21세기 안보환경 특성과 테러 위협, 테러와 한국의 국가안보”. 『세종 정책토론회 보고서』, 세종연구소, 191-210.
- 윤성철(2006). “테러대응법제의 정비방향”. 치안정책연구소.
- 장유식(2005). “테러방지법과 국정원 권한 강화”. 『테러방지법안 심사를 위한 공청회 자료집』, 국회 정보위원회.
- 조성권(2008). “9.11 이후 미국의 테러관련 정책 및 법 체계”. 글로벌 정보환경 변화와 국가 정보의 새로운 모색 2008년도 국가정보 학술회의 논문.
- 최영철(2003). “테러문제에 대한 효과적인 기구운영과 관련법령 정비에 관한 연구”. 치안정책 연구소.

Abstract

The limits in legislating and the methods for improving the current 'National Guidelines on Anti-Terror Activities'

Kim, Soon-Seok · Shin, Jae-Chul

Ever since the 9/11 terror attack, all the world has perceived the need and taken actions to make an anti-terror law, however The Republic of Korea has not yet come up with any relevant output. Currently, the Korean government apportions duties to each related government agency and sets up systems for cooperation among them to make preparations against and cope with terror threats, according to The National Guidelines on Anti-Terror Activities (the presidential directive number 47 given on January 21, 1982). However, the directive has many limits and shortcomings in coping with national emergencies.

In this situation, this research aims to compare the national anti-terror laws of others countries with Korea's, in order to understand the problems in Korea, i.e., that The National Guidelines on Anti-Terror Activities, which are the only anti-terror regulations in Korea do not clearly describe the concept and range of a terror, that national anti-terror meetings and the anti-terror standing committee have problems with their operation, that the Terrorism Information Integration Center has also its own problems, and that Korea lacks in preparatory actions against terror crimes and there are still problems about investigations into terror incidents. In order to solve these problems for the future, the present author suggests that the purpose of the law on The National Guidelines on Anti-Terror Activities shall be re-established so as to meet the current anti-terror conditions of Korea, the concept of a terror and anti-terror activities shall be clarified, anti-terror organizations shall be unified, the chair of the anti-terror standing committee shall be appointed legally and automatically according to the relevant rule and be given more rights so as to have free access to private information for anti-terror activities and terror-related information, and systems shall be supplemented for reporting terror-involved persons and funds.

Key Word : Terror, Terrorism, The Anti-Terror Law, The National Guidelines on Anti-Terror Activities