





## 대테러 활동을 위한 테러 방지법과 시행령의 비교 분석

윤해성\*

### 〈요 약〉

테러방지법 제정의 필요성이 지속적으로 주장되어 테러방지법이 제정되어 시행되고 있다. 그러나 테러의 개념정의, 인권침해 문제, 수사 및 정보기관의 권한 강화 그리고 테러진압을 위한 군병력 동원과 관련하여서는 여전히 논의해야 할 점이 많다. 또한 테러방지법과 그 시행령 안을 검토해 보면 테러방지법은 IS와 같은 테러단체를 규제하는 것으로 보이는데 그렇다면 북한의 테러나 국내 반정부조직의 경우, 법의 적용여부가 문제될 수 있다. 북한의 테러의 경우 군사작전으로는 국방부가 통솔권을 가지지만, 군사테러가 아닌 일반 수사에 대한 근거법규로서 국가보안법 제4조 목적수행죄 내지는 형법상 외환죄가 적용될 여지도 있기 때문에 이에 대한 검토도 수반되어야 할 것이다.

아울러 수사적인 차원에서 보면 테러방지법이나 시행령안에 수사를 주관하는 대검찰청이나 법무부에 대한 언급이 없는 것을 알 수 있다. 테러의 경우, 수사단계에서는 검경이 주관하여 범주자를 검거 및 범위를 규명하여야 하는데 이에 대한 명시적인 법문이 테러방지법과 시행령 안에서 찾아볼 수 없었다. 물론 테러방지법이 예방적인 측면에서 접근하였다고 하지만 예방과 현장 대응, 사후 대응이라는 측면에서 고려해 보면 검거, 그리고 수사 지휘, 협조와 공조라는 측면에서 본다면 테러방지법에 반영할 필요가 있다. 이는 테러발생 직후, 테러범을 검거하기 위해서는 군사테러의 경우는 통합방위법에 의한 군사작전을 동원할 수도 있겠으나, 군사테러든 일반 테러의 경우 수사단계에 포함하기 때문에 검찰지휘 하에 수사를 개시해야 한다. 무엇보다 따라서 수사단계에서의 배후규명을 위한 장치가 현행 테러방지법이나 시행령 안에 반영되어 있지 않고 있으므로 이러한 상황에서 국정원이 정보수집 등을 예방차원에서 접근한다면 검경, 군부대에서의 후속 대응차원도 논의해 볼 필요가 있다.

**주제어 :** 테러방지법, 테러, 형사 특례조항, 대테러 체계, 수사기관과 정보기관

\* 한국형사정책연구원 연구위원, 법학박사

<b>목 차</b>
------------

- |   |
|---|
| I. 서 론<br>II. 대테러활동의 법률적 쟁점 검토<br>III. 현 시점에서의 효과적인 대테러체계 모색<br>IV. 결 론 |
|---|

## I. 서 론

우리나라는 현재 남북이 분단된 세계 유일한 국가로서 북한으로부터 테러와 위협을 받고 있다. 과거 북한에 의한 국내의 주요 테러사건으로는 창랑호 납북사건(1958년 2월 16일), 대한항공 소속 YS-H 여객기 납북사건(1969년 12월 11일), 김포국제공항 폭파사건(1986년 9월 14일) 등이 있으며, 외국에서 발생한 대표적인 테러사건은 아웅산 묘역 테러사건(1983년 10월 9일)이나 KAL기 폭파사건(1987년 11월 29일) 등이 있다. 이외에도 2014년 2월 이집트에서 발생한 한국 관광객에 대한 폭탄테러, 그리고 IS의 한국인 납치 사건 등 외국에서 조차도 대한민국 국민을 위협하는 테러가 종종 발생하고 있는 상황이다. 게다가 이슬람국가들과의 교류가 활발해지면서 대한민국의 영토는 테러혐의자의 인적 혹은 물적 경유지로 이용될 가능성이 증폭되고 있다. 실제로 IS 테러위협에서부터 SNS를 이용한 테러 선전과 선동, 그리고 인력 모집과 홍보활동 등이 국내 영토에서 발생하여 큰 충격을 주었다.

국제적인 테러의 위협이 증대되면서 미국은 9·11 테러 이후, 이른바 ‘애국법’이라고 하는 한시법, 즉 「테러차단과 방지에 필요한 적절한 수단의 제공에 의한 미국의 통합 및 강화법(Uniting and Strengthening America by Proving Appropriate Tools Required to Intercept and Obstructing Terrorism Act of 2001, PATRIOT Act 2001)」<sup>1)</sup>

1) 아울러 미국은 「국토안보부법(Homeland Security Act of 2002)」과 「정보개혁 및 테러예방법(Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004)」을 제정하여 시행하고 있다.

을 제정하여 실행해 오다가 현재는 ‘자유법(Uniting and Strengthening America by Fulfilling Rights and Ending Eavesdropping, Dragnet-collection and Online Monitoring Act)’으로 명칭을 바꾸어 큰 틀은 유지하되, 기본권을 존중하는 쪽으로 방향키를 돌려 선회하였다. 영국도 「대테러법(Terrorism Act 2006)」을 제정하여 시행해 오다가 현재에 이르는 종합적인 테러방지법을 개정하여 시행하고 있다. 이처럼 국제테러단체에 의한 위협으로부터 테러의 안전지대가 점점 좁아지면서 세계 각국은 신속하게 테러방지법을 제정하여 운영하고 있는 상황이다.

한국도 2001년 입법 예고된 지 무려 14여년이 지난 2016년 3월 2일 많은 어려움 속에 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법 개정안이 국회 본회의를 통과하여 현재 시행령을 마련하고 운영준비 태세에 돌입하였다. 이에 본 논문은 테러방지법과 시행령안을 중심으로 종합적인 법제도를 점검하여 대테러 활동에 있어서 효과적인 방향을 제시하고자 한다.

## Ⅱ. 대테러활동의 법률적 쟁점 검토

### 1. 정의규정 검토

#### 1) 테러의 개념

종전 우리나라는 대테러대응을 위한 통합 법률이 존재하지 않아 테러개념<sup>2)</sup>을 대통령 훈령에 규정하고 있었다. 「국가대테러활동지침」 제2조 제1호에서는 “테러라 함은 국가안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 할 목적으로 행하는 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 행위<sup>3)</sup>를 말한다(대통령훈령 제47호, 국가대테러활동지침)”고 규정하고 있다. 한편, 현행 테러방지법에서도 “테러”란 “국가· 지방자치단체 또는 외국

2) 테러개념에 대한 자세한 설명은 윤해성, 대테러 활동에 관한 수사시스템 정비방안, 2011, 41면 참조.

3) ① 국가 또는 국제기구를 대표하는 자 등의 살해·납치 등, ② 국가 또는 국제기구 등에 대하여 작위·부작위를 강요할 목적의 인질역류·감금 등, ③ 국가중요시설 또는 다중이 이용하는 시설·장비의 폭파 등, ④ 운항 중인 항공기의 납치·점거 등, ⑤ 운항 중인 항공기의 파괴, 운항 중인 항공기의 안전에 위해를 줄 수 있는 항공시설의 파괴 등, ⑥ 국제민간항공에 사용되는 공항 내에서의 인명살상 또는 시설의 파괴 등, ⑦ 선박역류, 선박의 안전운항에 위해를 줄 수 있는 선박 또는 항해시설의 파괴 등, ⑧ 해저에 고정된 플랫폼의 파괴 등, ⑨ 핵물질을 이용한 인명살상 또는 핵물질의 절도·강탈 등의 9가지 행위유형을 열거하고 있다.

정부(외국 지방자치단체와 조약 또는 그 밖의 국제적인 협약에 따라 설립된 국제기구를 포함한다)의 권한행사를 방해하거나 의무 없는 일을 하게 할 목적 또는 공중을 협박할 목적으로 하는 다음 각 목의 행위<sup>4)</sup>를 말한다”고 규정하고 있다. 이는 국제형 사법적으로 합의된 테러개념이 존재하지 않는 만큼 우리나라의 경우에도 테러개념을 적극적으로 규정하기보다는 구체적인 행위유형들을 열거하여 규정하는 소극적인 방식을 취하고 있는 것으로 보인다.<sup>5)</sup> 한편, 미국 국무부는 “국가 단계에 이르지 못한 단체나 국가의 비밀요원이 보통 다중에 영향을 미칠 의도로 비전투 목적물에 대해 자행하는 미리 계획된 정치적 동기를 가진 폭력”, 미국 중앙정보부는 “개인이나 소규모 집단에 의해서 행해지는 분쟁의 한 형태이며, 장기적인 정치적 목적을 달성하

- 4) 가. 사람을 살해하거나 사람의 신체를 상해하여 생명에 대한 위험을 발생하게 하는 행위 또는 사람을 체포·감금·약취·유인하거나 인질로 삼는 행위, 나. 항공기 관련 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 행위, 1) 운항중인 항공기를 추락시키거나 전복·파괴하는 행위, 그 밖에 운항중인 항공기의 안전을 해칠 만한 손괴를 가하는 행위, 2) 폭행이나 협박, 그 밖의 방법으로 운항중인 항공기를 강탈하거나 항공기의 운항을 강제하는 행위, 3) 항공기의 운항과 관련된 항공시설을 손괴하거나 조작을 방해하여 항공기의 안전운항에 위해를 가하는 행위, 다. 선박 또는 해상구조물과 관련된 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 행위, 1) 운항 중인 선박 또는 해상구조물을 파괴하거나, 그 안전을 위태롭게 할 만한 정도의 손상을 가하는 행위(운항 중인 선박이나 해상구조물에 실려 있는 화물에 손상을 가하는 행위를 포함한다), 2) 폭행이나 협박, 그 밖의 방법으로 운항 중인 선박 또는 해상구조물을 강탈하거나 선박의 운항을 강제하는 행위, 3) 운항 중인 선박의 안전을 위태롭게 하기 위하여 그 선박 운항과 관련된 기기·시설을 파괴하거나 중대한 손상을 가하거나 기능장애 상태를 야기하는 행위, 라. 사망·중상해 또는 중대한 물적 손상을 유발하도록 제작되거나 그러한 위력을 가진 생화학·폭발성·소이성(燒夷性) 무기나 장치를 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 차량 또는 시설에 배치하거나 폭발시키거나 그 밖의 방법으로 이를 사용하는 행위, 1) 기차·전차·자동차 등 사람 또는 물건의 운송에 이용되는 차량으로서 공중이 이용하는 차량, 2) 1)에 해당하는 차량의 운항을 위하여 이용되는 시설 또는 도로, 공원, 역, 그 밖에 공중이 이용하는 시설, 3) 전기나 가스를 공급하기 위한 시설, 공중의 음용수를 공급하는 수도, 전기통신을 이용하기 위한 시설 및 그 밖의 시설로서 공용으로 제공되거나 공중이 이용하는 시설, 4) 석유, 가연성 가스, 석탄, 그 밖의 연료 등의 원료가 되는 물질을 제조 또는 정제하거나 연료로 만들기 위하여 처리·수송 또는 저장하는 시설, 5) 공중이 출입할 수 있는 건조물·항공기·선박으로서 1)부터 4)까지에 해당하는 것을 제외한 시설, 마. 핵물질, 방사성 물질 또는 원자력시설과 관련된 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 행위, 1) 원자로를 파괴하여 사람의 생명·신체 또는 재산을 해하거나 그 밖에 공공의 안전을 위태롭게 하는 행위, 2) 방사성물질 등과 원자로 및 관계 시설, 핵연료주기시설 또는 방사선발생장치를 부당하게 조작하여 사람의 생명이나 신체에 위험을 가하는 행위, 3) 핵물질을 수수·소지·소유·보관·사용·운반·개조·처분 또는 분산하는 행위, 4) 핵물질이나 원자력시설을 파괴·손상 또는 그 원인을 제공하거나 원자력시설의 정상적인 운영을 방해하여 방사성물질을 배출하거나 방사선을 노출하는 행위로 규정하고 있다.
- 5) 이에 대하여 2001년 「테러방지법안」 제2조 제1호는 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”로 규정하고 있다(2005년 「테러대응체계의 확립과 대테러활동 등에 관한 법률안」 제2조 제1호의 규정내용도 이와 유사하다). 2006년 「테러예방 및 대응에 관한 법률안」 제2조 제1호는 행위자의 동기를 불문한다.

기 위해 사용하는 체계적·독단적·비도덕적인 폭력”, 독일 헌법보호청은 “정치적 목적을 달성하기 위해 헌법에 명시된 중범죄 행위(살인·납치·방화·폭파 등) 또는 그 예비행위를 수단으로 지속적으로 수행되는 전투”라고 정의하고 있다.

현행 테러방지법은 종전 활동지침과 마찬가지로 테러정의를 열거식, 소극적으로 규정하고 있는 점에서는 비슷하다. 다만 테러방지법의 정의는 좀 더 유형을 구체화 하였고 “외국정부의 권한 행사를 방해하거나 의무 없는 일을 하게 할 목적” 또는 공중을 협박할 목적이 추가되었다는 점에서 의미가 있다. 그러나 여전히 정의규정과 관련해서는 다음과 같은 문제점을 제시할 수 있다. 테러방지법은 종전 활동지침과 같이 ‘테러’의 유형을 열거식으로 정의를 하였기 때문에 행위유형에 대한 처벌규정이 구체화되지 않는 한, 불법성이 제대로 평가되지 못하고 결국 형법상 일반범죄로 보여 질 수 있다는 점이다(박준석, 2015). 다시 말해서 테러정의개념을 구체화하여 어떤 행위가 테러행위인지는 정의하였지만 그에 따른 처벌규정은 테러방지법 제17조에서 테러단체구성죄 등에 관한 규정이 전부이기 때문에 테러 정의규정에 따른 ‘테러’의 불법성이 제대로 평가되지 못하고 일반 형사 범죄로 전락되어 처벌받게 될 우려가 있다는 것이다. 이에 미국 애국법은 테러범죄의 경우 다음과 같이 형량을 강화하고 있다.<sup>7)</sup>

더욱이 현재 시행되고 있는 테러방지법은 형사소송절차나 행위자 처우에 관한 특별규정이 없기 때문에 일반범죄와 테러행위를 어떻게 구별할 것인가 하는 문제로 귀결된다. 이것은 종전 활동지침 제2조 제1호 “국가안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 할 목적”으로 행하는 행위라고 규정하고 있으나 「형법」 제2편 제1장 내란의 죄나 제2장 외환의 죄, 그리고 「군형법」, 특히 “국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제”하는 것을 그 목적으로 하는 「국가보안법」과 명확히 구분되지 않고 있다.

6) 제17조(테러단체 구성죄 등) ① 테러단체를 구성하거나 구성원으로 가입한 사람은 다음 각 호의 구분에 따라 처벌한다. 1. 수괴(首魁)는 사형·무기 또는 10년 이상의 징역, 2. 테러를 기획 또는 지휘하는 등 중요한 역할을 맡은 사람은 무기 또는 7년 이상의 징역, 3. 타국의 외국인테러전투원으로 가입한 사람은 5년 이상의 징역, 4. 그 밖의 사람은 3년 이상의 징역, ② 테러자금임을 알면서도 자금을 조달·알선·보관하거나 그 취득 및 발생원인에 관한 사실을 가장하는 등 테러단체를 지원한 사람은 10년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다. ③ 테러단체 가입을 지원하거나 타인에게 가입을 권유 또는 선동한 사람은 5년 이하의 징역에 처한다. ④ 제1항 및 제2항의 미수범은 처벌한다. ⑤ 제1항 및 제2항에서 정한 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 사람은 3년 이하의 징역에 처한다. ⑥ 「형법」 등 국내법에 죄로 규정된 행위가 제2조의 테러에 해당하는 경우 해당 법률에서 정한 형에 따라 처벌한다.

7) 윤해성, 대테러 활동에 관한 수사시스템 정비방안, 2011, 90-91면 재구성.

죄명	기존	개정
특정 관할권 내에서의 방화행위	20년	중신형
발전시설에 대한 파괴행위	10년	20년
테러리스트 및 테러단체에 대한 물질적 지원행위	10년	15년
국가방위시설의 파괴행위	10년	15년
핵시설 및 핵연료에 대한 사보타지	10년	20년
항공기에 대한 무기 및 폭발물 소지·적재행위	15년	20년
주 간의 가스 및 유해액체 파이프라인 시설 손괴 및 파괴행위	15년	20년
또한 사상자 발생 시 위의 형량에 관계 없이 중신형		

물론 테러방지법에서는 “외국정부의 권한 행사를 방해하거나 의무 없는 일을 하게 할 목적”을 추가하였지만 이러한 초과주관적 구성요건을 추가하였다고 해도 형법상 일반범죄와의 불법성을 정의규정만으로는 평가할 수 없다. 왜냐하면 테러방지법 제17조 제6항에서는 형법 등 국내법에 죄로 규정된 행위가 제2조의 테러에 해당하는 경우 해당 법률에서 정한 형에 따라 처벌한다고 규정하였기 때문에 결국은 테러방지법 제2조 각목에 규정된 테러행위일지라도 테러방지법상 처벌이 아닌 형법상의 범죄로 처벌된다는 문제점을 법문상 내포하고 있다.

### 1) 테러단체, 외국인테러전투원의 개념

중전 활동지침상에는 테러주체와 테러단체 등을 정의하지 않아서 많은 논란을 자아냈다. 이에 테러방지법은 테러단체를 UN에서 지정한 단체로 제한하였다. 그러나 이전의 법률안은 지정한 단체와 이 단체를 지원하거나 이 단체로부터 지원을 받는 국내외의 결사 또는 집단으로 정의하였고, 여기에 더하여 국가테러대책회의에 의하여 지정한 결사 또는 집단으로 규정하기도 하였다. 이러한 법률안의 의미는 활동지침상 테러주체와 테러단체에 대하여 정의규정을 두고 있지 않기 때문에 대치상황에 있는 북한 또는 그 구성원도 국가안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 할 목적으로 열거된 행위를 범하는 경우 테러단체 또는 테러범으로 볼 수 있는가라는 의견대립에서 비롯되었다.<sup>8)</sup> 그리고 그 중심에는 북한의 군사적 도발행위를 군사행위로 볼 것인가

지 아니면 군사테러로 볼 것인가가 관건이었다. 여기서 전쟁행위와 테러행위의 구별이 모호해질 수 있는데, 군병력을 동원한 이른바 군사적 테러와 비군사적 테러를 어떻게 구별할 것인가에 대해서도 여전히 합의된 견해가 존재하지 않았었다(권정훈, 2014).

이에 테러방지법에서는 ‘테러단체’란 국제연합(UN)이 지정한 테러단체를 말한다고 규정하고 있고 “테러위협인물”이란 테러단체의 조직원이거나 테러단체 선전, 테러자금 모금·기부, 그 밖에 테러 예비·음모·선전·선동을 하였거나 하였다고 의심할 상당한 이유가 있는 사람을 말한다고 규정하고, “외국인테러전투원”이란 테러를 실행·계획·준비하거나 테러에 참가할 목적으로 국적국이 아닌 국가의 테러단체에 가입하거나 가입하기 위하여 이동 또는 이동을 시도하는 내국인·외국인을 말한다고 규정하고만 있을 뿐 그 구체적인 기준에 대해서는 정하고 있지 않다. 문제는 북한의 경우, 국제연합이 지정한 테러단체가 아니므로 테러단체로 볼 수 없다. 또한, 테러위협인물이란 테러단체의 조직원이거나 테러단체 선전, 테러자금 모금·기부, 그 밖에 테러 예비·음모·선전·선동을 하였거나 하였다고 의심할 상당한 이유가 있는 사람을 말하므로 테러단체와 연관되어야 하는데 북한은 테러단체와 연관되지 않으므로 이 역시 제외된다. 아울러 “외국인테러전투원”이란 테러를 실행·계획·준비하거나 테러에 참가할 목적으로 국적국이 아닌 국가의 테러단체에 가입하거나 가입하기 위하여 이동 또는 이동을 시도하는 내국인·외국인을 말하므로 다른 나라 국적을 가진 내국인이나 외국인이 이라크나 시리아 그리고, IS와 같은 이슬람테러단체에 가입하여 활동하는 테러리스트를 말하므로 북한뿐만 아니라 국내 반정부조직도 이에 해당하지 않게 된다.

또한 테러단체의 개념은 「형법」 상 범죄단체와 「국가보안법」 상 반국가단체와의 구별이 문제된다. 형법상 범죄단체는 일정한 법정형 이상에 해당하는 특정범죄를 범할 목적으로 구성된 단체 또는 집단을 범죄단체로 규정하고 있다. 즉 「형법」 제114조는 “사형, 무기 또는 장기 4년 이상의 징역에 해당하는 범죄를 목적으로 하는 단체 또는 집단”을 그리고 「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」 제4조는 동법에 규정된 강력범죄(살인, 상해, 폭행, 강도 등)를 범할 목적으로 하는 단체 또는 집단이다. 그리고 「국가보안법」 제2조에 규정된 “반국가단체”란 “정부를 참칭하거나 국가를 변란할

8) 국가가 테러단체가 될 수 있는가에 대해서는 여전히 논란이 되고 있다. 우리나라의 경우 북한의 국제법적 지위와는 별도로 국가로 인정하지 아니하고 불법집단으로 인식하는 것이 일반적이다.

것을 목적으로 하는 국내외의 결사 또는 집단으로서 지휘통솔체제를 갖춘 단체”를 말한다. 그러나 테러단체는 정치, 이념, 인종 등 다양한 목적을 위하여 폭력행위 등을 사용한다는 점에서 범죄행위 자체를 그 목적으로 하는 「형법」이나 「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」의 범죄단체와 구별되고, 정부를 참칭하거나 국가를 변란할 것을 목적으로 하는 경우는 극히 예외적인 경우라는 점에서 반국가단체와도 구별된다. 결국 해석에 따라서는 북한의 테러나 반정부의 법 적용의 문제로 연결되는데, 예컨대 북한의 테러행위 또는 이를 지원하는 행위는 동시에 적국<sup>9)</sup>을 이롭게 하는 행위가 되어 북한에 의한 테러가 발생하는 경우 테러방지법이 적용되는 것인지 아니면 “적의 침투·도발이나 그 위협에 대응하기 위하여 국가 총력전의 개념을 바탕으로 한 국가방위요소를 통합·운영하기 위한 통합방위 대책을 수립·시행하기 위하여 필요한 사항을 규정한”<sup>10)</sup> 「통합방위법」이 적용되어야 하는 것인지 명확하지 않기 때문이다.

따라서 테러, 테러단체, 외국인전투원의 정의규정을 살펴본 결과, 테러방지법은 IS와 같은 국제 테러단체를 염두한 법률로 보인다. 그러므로 북한의 테러와 반정부 조직의 테러의 경우에는 테러방지법과 형법상 내란과 외환의 죄, 그리고 군형법, 국가보안법과의 구분이 애매하다는 점이다. 그로 인하여 북한의 테러의 경우 또는 국내 반정부 조직의 경우 테러방지법으로 규제하기 어려운 점이 발생할 수 있다.

## 2. 테러행위의 유형과 처벌

우리나라의 경우 독일이나 미국과 같이 특정행위를 테러로 규정하여 처벌하는 형벌규정이 그동안 없었다. 이 때문에 테러행위의 유형에 따라 일반 범죄(살인죄, 상해죄, 약취·유인, 납치, 손괴죄, 범죄단체조직죄 등)와 동일하게 처벌하였다. 그리고 특수한 행위유형에 대해서는 관련 법률에서 분산되어 처벌규정을 두고 관련 행위들을 처벌해야 했다. 테러방지법이 제정되어 시행하고 있지만 여전히 테러방지법 제17조 제6항에 의하면 형법등 국내법에 죄로 규정된 행위가 제2조의 테러에 해당하는 경우 해당 법률에서 정한 형에 따라 처벌한다고 규정하고 있다. 따라서 테러방지법 제2조

9) 북한은 국제법상 UN가입국으로서 국가로 승인되어 있지만, 우리나라 법상으로는 불법단체로서 국가로 인정되지 않는다. 그러나 형법의 해석상 북한은 적국으로 구별되는데, 여기에서 모순이 생긴다.

10) 「통합방위법」 제1조(목적).

각 목에 항공보안법 관련 테러행위가 정의되어 있지만 처벌은 항공기 및 항공시설에 대한 테러와 관련해서는 「항공보안법」 제39조부터 제48조에서 항공운항의 안전을 저해하는 항공기 파손·납치, 항공시설 파손·공항운영 방해죄 등을 적용하여 처벌해야 한다. 또한, 원자력시설에 대한 테러도 마찬가지로 「원자력안전법」 제113조부터 제115조 그리고 「원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법」 제47조부터 제48조에 의하여 처벌된다.

이와 관련하여 「국가보안법」은 “국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제”하는 법률로서 여기에서 “반국가단체”란 “정부를 참칭하거나 국가를 변란할 것을 목적으로 하는 국내외의 결사 또는 집단으로서 지휘통솔체제를 갖춘 단체”를 말한다고 규정하고 있으므로 여기에 테러단체가 포함될 수 있는가가 문제되는데, 테러단체가 정부를 참칭하려고 하거나 혹은 국가를 변란할 목적으로 하는 경우가 포함된다면 정보기관인 국가정보원이 테러에 대한 수사권까지 보유하게 되어 정보기관이 강력한 권한을 보유하게 된다. 이와 관련하여 테러의 행위유형을 규정하고 있는 「국가대테러활동지침」 제2조(정의) 1호는 「국가보안법」 상의 범죄행위를 포함하고 있지 않기 때문에 원칙적으로는 테러와 관련하여 「국가보안법」에 의하여 처벌되기 어렵다는 것을 의미한다. 그러나 테러방지법 시행령안 역시 제2조 제1호에서 국가보안법상의 범죄행위를 포섭하지 않고 있다.

### 3. 테러에 대한 예방 및 수사

우리나라의 경우, 테러방지 및 테러혐의자의 추적·감시와 수사 그리고 공소제기와 관련하여 특별한 규정을 두고 있지 않기 때문에 일반 범죄인과 동일하게 일반 형사소송법과 통신비밀보호, 출·입국 및 여권 관련 법률들의 적용을 받는다(윤해성·주성빈, 2016). 그렇기 때문에 테러방지를 위하여 영장주의의 예외나 적법절차를 무시하는 강제연행을 금지하고 있다. 이는 자칫 정보기관에 의한 출입국 제한, 금융정보 수집, 통신관련 정보 수집이 오히려 개인정보침해와 사생활을 침해할 우려가 있기 때문이다(윤해성, 「대 테러 활동에 관한 수사시스템 정비방안」, 2011). 이에 테러방지법 제9조<sup>11)</sup>는 테러위험인물에 대하여 출입국·금융거래 및 통신이용 등 관련 정보를

11) 제9조(테러위험인물에 대한 정보 수집 등)

① 국가정보원장은 테러위험인물에 대하여 출입국·금융거래 및 통신이용 등 관련 정보를 수집

수집할 수 있으며, 정보 수집 및 분석의 결과 테러에 이용되었거나 이용될 가능성이 있는 금융거래에 대하여 지급정지 등의 조치를 취할 수 있다. 나아가 테러위험인물에 대한 개인정보와 위치정보를 위치정보사업자에게 요구할 수 있게 되었다. 따라서 테러방지에 의하여 대테러활동에 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 대테러 조사 및 테러위험인물에 대한 추적을 할 수 있게 되었다.

### 1) 신체의 자유에 대한 제한

테러방지법상 테러혐의자에게만 적용되는 신체의 자유를 제한하는 특별한 규정은 마련되어 있지 않다. 테러혐의자도 형사소송법상의 영장주의에 따라 강제수사와 강제처분을 행할 수 있을 뿐이다(체포·구속, 압수·수색). 또한 변호사의 접견교통권도 특별히 제한되지 아니하며, 피의자 및 피고인의 권리도 일반 범죄인과 동일하게 보장받는다. 다만, 동법 제13조<sup>12)</sup>에 의하면 외국인테러전투원 혐의자에 대해서는 일시 출국금지를 법무부장관에게 요청할 수 있으며, 그 기간은 90일이며 연장을 요청할 수도 있다.

특히 테러수사를 위한 검문과 관련하여 「경찰관직무집행법」 제3조(불심검문)에 따라 경찰관은 수상한 거동 기타 주위의 사정을 합리적으로 판단하여 어떠한 죄를 범하였거나 범하려 하고 있다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 자 또는 이미 행하여진 범죄나 행하여지려고 하는 범죄행위에 관하여 그 사실을 안다고 인정되는 자를

할 수 있다. 이 경우 출입국·금융거래 및 통신이용 등 관련 정보의 수집에 있어서는 「출입국관리법」, 「관세법」, 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」, 「통신비밀보호법」의 절차에 따른다.

② 국가정보원장은 제1항에 따른 정보 수집 및 분석의 결과 테러에 이용되었거나 이용될 가능성이 있는 금융거래에 대하여 지급정지 등의 조치를 취하도록 금융위원회 위원장에게 요청할 수 있다.

③ 국가정보원장은 테러위험인물에 대한 개인정보(「개인정보 보호법」 상 민감정보를 포함한다)와 위치정보를 「개인정보 보호법」 제2조의 개인정보처리자와 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 제5조의 위치정보사업자에게 요구할 수 있다.

④ 국가정보원장은 대테러활동에 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 대테러조사 및 테러위험인물에 대한 추적을 할 수 있다. 이 경우 사전 또는 사후에 대책위원회 위원장에게 보고하여야 한다.

#### 12) 제13조(외국인테러전투원에 대한 규제)

① 관계기관의 장은 외국인테러전투원으로 출국하려 한다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 내국인·외국인에 대하여 일시 출국금지를 법무부장관에게 요청할 수 있다.

② 제1항에 따른 일시 출국금지 기간은 90일로 한다. 다만, 출국금지를 계속할 필요가 있다고 판단할 상당한 이유가 있는 경우에 관계기관의 장은 그 사유를 명시하여 연장을 요청할 수 있다.

③ 관계기관의 장은 외국인테러전투원으로 가담한 사람에 대하여 「여권법」 제13조에 따른 여권의 효력정지 및 같은 법 제12조제3항에 따른 재발급 거부를 외교부장관에게 요청할 수 있다.

정지시켜 질문할 수 있으나(동조 제1항) 긴급체포의 요건을 충족하는 현행범이 아닌 이상 강제동행은 할 수 없다(동법 제3조 제2항 단서). 그리고 자동차검문은 이와 마찬가지로 「경찰관직무집행법」 제3조 제1항에 근거하여 집행할 수 있으나 자동차검문도 임의수사이기 때문에 강제력을 동원할 수 없다(이은모, 2014; 조성제, 2010).

## 2) 개인정보

테러혐의자의 개인정보의 수집 및 조사와 관련하여 「국가대테러활동지침」은 구체적인 규정이 없었다(조성제, 2010). 이에 테러방지법 제9조에 의하면 테러위험인물에 한하여 출입국, 금융거래 및 통신 이용 등 관련 정보를 수집할 수 있으며, 개인정보와 위치정보를 사업자에게 요구할 수 있다.

### (1) 감청 또는 통신제한조치

통신제한조치, 즉 이른바 감청의 경우, 「통신비밀보호법」 제5조에서는 범죄수사를 위한 통신제한조치의 허가요건을 규정하면서 동조에 열거된 특정범죄를 계획 또는 실행하고 있거나 실행하였다고 의심할만한 충분한 이유가 있고 다른 방법으로는 그 범죄의 실행을 저지하거나 범인의 체포 또는 증거의 수집이 어려운 경우에 한하여 허가할 수 있도록 하고 있다(동조 제1항). 이 때 통신제한조치는 검사가 법원의 허가서를 발부받아 집행한다(동법 제6조). 그리고 이러한 절차에 반하는 불법감청에 의하여 취득한 우편물이나 그 내용 및 불법감청에 의하여 지득 또는 채록된 전기통신의 내용은 재판 또는 징계절차에서 증거로 사용할 수 없다(동법 제4조).

또한 국가안전보장에 대한 상당한 위험이 예상되는 경우에 한하여 그 위험을 방지하기 위하여 이에 관한 정보수집이 특히 필요한 때에는 「정보 및 보안업무 기획·조정 규정」 제2조 제6호에 정한 정보수사기관의 장(국가정보원장을 포함)이 통신제한 조치를 할 수 있도록 하고 있다(동법 제7조; 동법 시행령 제6조). 이 때 통신의 일방 또는 쌍방당사자가 내국인인 때에는 고등법원 수석부장판사의 허가를 받아야 한다. 그리고 대한민국에 적대하는 국가, 반국가활동의 혐의가 있는 외국의 기관·단체와 외국인, 대한민국의 통치권이 사실상 미치지 아니하는 한반도 내의 집단이나 외국에 소재하는 그 산하단체의 구성원의 통신인 때 및 제1항 제1호 단서의 경우에는 서면으로 대통령의 승인을 얻어야 한다(제7조 제1항). 그러나 법원의 허가서를 발부받을 수 없는 긴급한 상황에서는 법원의 영장 없이 ‘긴급통신제한조치’를 취할 수 있는데,

이 경우에도 긴급통신제한조치를 취한 후 36시간 내에 법원의 허가서를 받아야 한다(동법 제8조). 이 때 통신제한조치, 즉 감청은 우편물 및 전화의 감청뿐만 아니라 전자우편, 회원제정보서비스, 팩스 등에 대하여 할 수 있다(윤해성, 2011).

중전 활동지침상에는 테러범죄가 포함되어 있지 않아 통신비밀보호법상 통신제한조치를 할 수 없었다. 그러나 테러방지법의 시행으로 국가안보를 위한 통신제한조치는 제7조 제1항에 의하여 대통령령이 정하는 정보수사기관의 장은 국가안전보장에 상당한 위협이 예상되는 경우 또는 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」 제2조제6호<sup>13)</sup>의 대테러활동에 필요한 경우에 한하여 그 위협을 방지하기 위하여 이에 관한 정보수집이 특히 필요한 때에는 위에서 언급했던 통신제한조치를 할 수 있게 되었다. 문제는 제7조의 국가안보를 위한 통신제한조치의 경우에 북한에 의한 군사테러 또는 일반 테러의 경우에도 테러방지법상에서 정의하는 테러로 간주하여 적용할 수 있는가하는 점이다. 또한 남용의 문제도 제기될 수 있다. 미국은 자유법(USA Freedom Act)에 따라 국가안보국(NSA)은 개별·특정 그룹의 통신기록에 대해서 법원의 공식 영장을 발부받아 접근할 수 있도록 선별적 감청만을 허용하게 되었다.<sup>14)</sup> 이에 따라 정부 대신 통신회사가 관련 자료를 5년간 보관하게 하고, 테러조직과 직접적인 연관은 없지만 자생적 테러리스트로 활동할 가능성이 있는 ‘외로운 늑대’형 인물이나 수시로 전화번호를 바꾸는 테러 용의자를 특정하는 감청권한은 그대로 유지하고 있다.

## (2) 금융정보의 조회 및 테러자금의 통제

테러자금통제를 위해서 금융위원회는 「공중 등 협박목적에 위한 자금조달행위의 금지에 관한 법률」<sup>15)</sup> 제4조에 따라 우리나라가 체결한 조약 및 일반적으로 승인된 국제법규를 성실히 준수하기 위하여 공중협박자금조달의 규제가 필요한 경우 또는 국제평화와 안전유지를 위한 국제적 노력에 특히 기여하기 위하여 공중협박자금조

13) “대테러활동”이란 제1호의 테러 관련 정보의 수집, 테러위험인물의 관리, 테러에 이용될 수 있는 위험물질 등 테러수단의 안전관리, 인원·시설·장비의 보호, 국제행사의 안전확보, 테러위협에의 대응 및 무력진압 등 테러 예방과 대응에 관한 제반 활동을 말한다.

14) 2014년 미국 제2순회 연방항소법원이 NSA의 대량 통신정보 수집이 불법이라고 판결하였고, 제2순회 항소법원은 애국법 제215항이 NSA에 수백만 국민들의 전화통화 기록을 영장 없이 무차별 수집하는 권한을 부여하고 있지 않다고 판시했다.

15) 동 법률은 「테러자금 조달의 억제에 관한 국제협약」의 이행법률로서 2007년 12월 21일 법률 제 8697호에 의하여 제정되어 1년 후인 2008년 12월 22일에 시행되었다.

달의 규제가 필요한 경우에 한하여 개인·법인 또는 단체가 공중협박자금조달과 관련되어 있는 것으로 판단되는 때에는 그 개인·법인 또는 단체를 “금융거래등제한대상자”로 지정 및 고시하여 금융거래 등을 제한할 수 있게 하고 있었다(동법 제4조 제1항). 이를 위반하여 거래를 한 금융회사 등은 3년 이하의 징역 3천만원 이하의 벌금에 처하고 있으며(동법 제6조 제2항), 나아가 자금이 공중등 협박목적을 위한 것이라는 사실을 알게 된 때 이를 신고하지 아니한 자에 대해서는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다(동조 제3항 제1호).

나아가 테러방지법 제9조 제2항에서는 정보 수집 및 분석의 결과 테러에 이용되었거나 이용될 가능성이 있는 금융거래에 대하여 지급정지 등의 조치를 취하도록 금융위원회 위원장에게 요청할 수 있다. 이를 위해서 ‘특정금융거래의 보고 및 이용 등에 관한 법률’을 일부 개정하였는데, 동법 제7조제1항에서 금융정보분석원장은 불법재산·자금세탁행위 또는 공중협박자금조달행위와 관련된 형사사건의 수사, 조세탈루혐의 확인을 위한 조사업무, 조세채납자에 대한 징수업무, 관세범직사건 조사, 관세탈루혐의 확인을 위한 조사업무, 관세채납자에 대한 징수업무 및 「정치자금법」 위반사건의 조사, 금융감독업무 또는 테러위험인물에 대한 조사업무에 필요하다고 인정되는 경우에는 검찰총장, 국세청장, 관세청장, 중앙선거관리위원회, 금융위원회 또는 국가정보원장에 제공하며, 검찰총장, 국민안전처장관, 경찰청장, 국세청장, 관세청장, 중앙선거관리위원회, 금융위원회, 국가정보원장은 특정형사사건의 수사 등을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 금융정보 분석원장에게 특정금융거래정보의 제공을 요구할 수 있게 되었다.

### 3) 출 · 입국관리

출입국규제와 관련하여 「국가대테러활동지침」은 구체적인 명문규정을 두고 있지 않아, 원칙적으로 「출입국관리법」에 따라 규율되었다. 외국인의 입국과 관련하여 동법 제11조 제1항제3호는 “대한민국의 이익이나 공공의 안전을 해치는 행동을 할 염려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 사람”에 대하여 외국인의 입국을 금지할 수 있으며, 테러혐의자의 경우 이 규정에 의하여 입국을 거부할 수 있다. 또한 국내에 체류 중인 외국인인 테러혐의자에 대한 출국정지는 동법 제29조에 따른다. 그리고 외국인의 입국 시에는 지문 및 얼굴에 관한 신체생체정보를 제공하도록 하고 있다(동법 제12조의2).

테러방지법에서는 국가정보원장은 테러위험인물에 대하여 출입국 관련 정보를 수집할 수 있다고 규정하면서 원칙적으로 출입국관리법에 의하면서 제13조 외국인 테러전투원에 대해서 관계기관의 장은 외국인테러전투원으로 출국하려 한다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 내국인·외국인에 대하여 일시 출국금지를 법무부장관에게 요청할 수 있으며, 일시 출국금지 기간은 90일이다. 다만, 출국금지를 계속할 필요가 있다고 판단할 상당한 이유가 있는 경우에 관계기관의 장은 그 사유를 명시하여 연장을 요청할 수 있다. 또한 관계기관의 장은 외국인테러전투원으로 가담한 사람에 대하여 「여권법」 제13조에 따른 여권의 효력정지 및 같은 법 제12조제3항에 따른 재발급 거부를 외교부장관에게 요청할 수 있다.

그러나 본 시행령안의 경우, ‘외국인테러전투원’에 대한 규제가 출국금지에만 해당되고, 입국거부나 입국조치에 대한 명문의 규정이 없다. 독일의 경우, 외국인이 입국·체류하기 위해서는 체류자격(Aufenthaltstitel)이 필요한데(체류법 제4조), 외국인이 테러리즘을 지원하는 결사에 소속하고 있거나 소속했던 적이 있는 자, 또는 테러리즘을 지원하는 단체를 지원하거나 지원한 적이 있는 자 등의 사실이 실제적으로 드러나는 경우와 독일의 안전을 위협에 빠뜨릴 수 있는 경우에 체류가 허가되지 않는다(동법 제5조 제4항, 제54조 제5호, 제5a호)고 명시하고 있다(初川滿編, 2009). 이탈리아의 경우, 테러행위에 의한 범죄는 형사소송법 제380조에 나열한 범죄에 해당하기 때문에 ‘총합출입국 및 외국인의 입지에 관한 법률’에서는 테러행위로 유죄 혹은 혐의가 있거나 테러리스트 조직의 일원 또는 조력단체로 EU에 의한 일람표에 포함된 외국인의 경우에는 입국을 거부할 수 있다고 규정하고 있다(初川滿編, 2009).

### Ⅲ. 현 시점에서의 효과적인 대테러체계 모색

#### 1. 주요 쟁점 검토

##### 1) 안보사범 특례조항의 마련

기존 국가대테러활동지침에 의하더라도 테러의 개념이 정립되지 않아 테러로 처벌하는 것이 아닌 지침에서 규정된 행위유형상 일반범죄로 처벌해야만 했다. 이러한 연계선상에서 당연히 테러리스트나 간첩과 같은 안보사범의 경우에도 일반적인 형

사소송의 법리에 의거하여 진행해 온 것이 사실이다. 문제는 현재의 테러방지법상에도 국가안보 내지는 테러범죄의 경우 형사소송법상의 형사특례조항이 마련되어 있지 않아 중대한 안보위해 범죄와 형사법상의 일반범죄와의 불법성이 크게 다르지 않다는 것이다(주성빈, 2015). 이로 인하여 안보사범에 대한 특례규정이 미비하여 일반 범죄인과 동일하게 형사소송법상의 규제 대상이 될 수 있다.<sup>16)</sup> 따라서 안보사범에 대한 특례조항을 마련해야 할 필요성이 있다(윤해성, 2015).

## 2) 통합신고 체계의 개선

현행 테러방지법과 시행령 안에는 테러발생시 어디에 신고하는지 신고에 대하여 명시한 조항이 없다. 다만 동법 제21조에 의하면 “테러첩보 입수신고가 접수되었을 때”라고만 규정되어 있을 뿐이다. 유추컨대, 제20조에서는 국가정보원장은 테러관련 정보를 통합관리하기 위하여 관계기관 공무원으로 구성되는 테러정보통합센터를 설치·운영한다고 규정하고 있고, 테러정보통합센터는 국내외 테러관련 정보의 통합관리 및 분석과 관계기관 배포, 그리고 24시간 상황전파체계 유지, 테러위험 징후 평가, 그 밖에 테러관련 정보의 통합관리에 필요한 사항의 직무를 수행하고 있는 점으로 미루어 볼 때, 테러에 관한 신고는 테러정보통합센터에 하고 이를 수집 및 분석하는 것이 바람직하다. 그러나 테러정보발령은 대테러센터장이 테러위험 징후를 포착한 경우에 실무위원회에서 심의 후에 발령하도록 되어 있다. 따라서 화생방이든 생화학 테러든, 대테러든 국정원에서 운영하고 있는 테러정보종합센터의 수집된 정보를 바탕으로 분석하고 테러의 위험도를 평가하여 실무위원회의 위원장인 대테러센터장이 발령하는 것으로 파악할 수 있다. 그렇기 때문에 테러방지법과 시행령안에 의하면 테러의 신고는 분산된 신고체계가 아니라 테러정보종합센터에 신고 또는 경유하도록 하여 위험의 중요성을 축적하고 대응할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

16) 최근 김진태의원이 대표 발의한 형사소송법 개정안이 지난 19일 국회 본회의에 통과됨에 따라 이메일·컴퓨터 문서파일 등 디지털 자료도 증거로 사용하게 되었다. 지금까지는 범행사실 자백 내용이 담긴 SNS·이메일·컴퓨터 문서 일기장에 대해 피고인이 법정에서 부인하면 피고인이 작성하고 과학적으로 입증이 되어도 증거능력이 부정되었다. 그러나 형사소송법 개정안이 통과됨에 따라 디지털 증거는 이메일 계정이 특정인의 것을 포함해, 접속 IP·위치정보·사용내역·암호설정 등의 다양한 정보를 입체적으로 분석한 결과, 즉 과학적 감정이 있으면 증거로 인정받게 되었다. 이런 의미에서 보면 안보사범 범죄에 있어서 매우 큰 의미가 있다(<http://news1.kr/articles/?2669976> 방문일시 2016년 5월 31일).

### 3) 군병력 동원과 북한의 군사적 도발행위

군병력의 동원은 역사적인 경험에 비추어 남용될 소지가 크다는 비판이 제기되고 있다. 더욱이 군병력의 동원과 관련하여 「계엄법」과 「통합방위법」 및 「통합방위지침」과의 관계가 논란이 될 수밖에 없다. 왜냐하면 전쟁행위는 군병력에 의한 즉각적인 교전이 허용되는데 반하여 테러행위에 대해서는 군병력의 투입요건과 철수요건이 문제될 수 있기 때문이다.<sup>17)</sup> 특히 군병력의 투입요건과 철수요건을 규정하고 있는 법률안들<sup>18)</sup>에서 테러발생 시의 1차적 대응을 국방부가 지휘하느냐 아니면 안전행정부(국방부)가 지휘하느냐의 문제와도 직결된다. 이는 곧 테러방지법의 해석상 정의규정의 부재로 인하여 대치상황에 있는 북한과 그 구성원 또는 반정부 단체의 경우에 테러범 내지는 테러단체로 볼 것인지와 연결된다.

종전 지침상에는 테러를 “국가안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 할 목적”으로 행하는 다음 각목의 해당하는 행위로 규정하고 있으므로 북한이나 반정부단체를 제외하는 명확한 정의규정이 없으므로 테러범 내지는 테러단체로 볼 수 있었다. 그러므로 북한의 군사적 도발행위를 테러로 볼 것인지 아니면 군사행위로 볼 것인지에 따라서 전쟁행위 내지는 테러로의 적용이 문제될 수 있었다. 그러나 현행 테러방지법상에서는 정의규정을 국가, 지방자치단체 또는 외국정부의 권한행사를 방해하거나 의무 없는 일을 하게 할 목적 또는 공중을 협박할 목적으로 행하는 다음 각목의 해당하는 행위로 규정하고 있으므로 오히려 활동지침과 반대로 “국가안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 할 목적”이 삭제되어 북한이나 반정부단체를 테러범 내지 테러단체로 포섭하기가 상당히 어려워졌다. 그러므로 해석상 북한을 테러단체 내지는 테러위험인물 및 외국인테러전투원으로 포섭하기 어렵다면 테러방지법을 적용하기는 상당한 무리수가 따른다. 따라서 북한의 테러행위를 적의 침투, 도발에 대응하기 위한 국가 총력전의 의미라면 통합방위법이 적용되어야 한다. 결국 테러방지법이 시행되고 있지만 종전 활동지침상 제3조 제7호에서 훈령과 통합방위지침의 적용여부가 불분명한 경우 명확히 판명될 때까지 통합방위지침에 의한 대응활동과 병행하여야 한다고 규정한 것과 같은 맥락에서 현행 군사테러의 경우라도 테러방지법의 적용

17) 현재까지 발의된 대테러방지법안들 가운데 2009년 「테러예방 및 대응에 관한 법률안」을 제외하고는 테러 발생 시에 군병력의 투입과 철수요건에 관하여 규정하고 있다.

18) 예컨대 2009년 4월 15일 「테러예방 및 대응에 관한 법률안」을 제외하고 그 동안 발의되었던 모든 테러방지법안에는 군병력의 투입요건과 철수요건이 규정되어 있었다.

이 아닌 통합방위법 및 통합방위지침이 우선 적용되는 원리로 작동된다.

그렇지만 다음과 같은 문제점이 발생할 수 있다. 통합방위법에 의한 물리적 방어 조치는 “부분적으로” 가능하다. 하지만, i) 통합방위법은 “적의 침투·도발이나 그 위협에 대응하기 위하여” 규정된 규범체계로 그 위협의 주체가 북한이라는 전제에서만 적용될 수 있다. 그러므로 국내 반정부조직, 국제테러 조직에 의한 경우는 적용하기 어려운 한계가 있다. ii) 만약 위협의 주체가 북한에 의한 경우라 하더라도 통합방위법은 3중(갑종, 을중, 병중사태)의 사태가 발생해야 적용될 수 있다.

- ‘갑종사태’란 일정한 조직체계를 갖춘 적의 대규모 병력 침투 또는 대량 살상 무기 공격 등의 도발로 발생한 비상사태로서 통합방위본부장 또는 지역군사령관의 지휘·통제 하에 통합방위작전을 수행하여야 할 사태를 말한다.
- ‘을중사태’란 일부 또는 여러 지역에서 적이 침투·도발하여 단기간 내에 치안이 회복되기 어려워 지역 군사령관의 지휘·통제 하에 통합방위작전을 수행하여야 할 사태를 말한다.
- ‘병중사태’란 적의 침투·도발 위협이 예상되거나 소규모의 적이 침투하였을 때에 지방경찰청장, 지역 군사령관 또는 합대사령관의 지휘·통제 하에 통합방위작전을 수행하여 단기간 내에 치안이 회복될 수 있는 사태를 말한다.

적이 북한 또는 테러범이라는 가정 하에 재래식 무기 또는 폭발물을 사용하는 경우라면 ‘갑’종사태만을 제외한 ‘을’이나 ‘병’종사태의 적용이 가능하다. 북한의 테러의 경우, 통합방위법은 물리적 수단으로 테러행위를 감행하였다면 통합방위사태가 발령되고 이로 인하여 국가방위요소가 통합적으로 운용될 수 있다. 그리고 통합방위법 제2조 제2호 나,<sup>19)</sup> 다<sup>20)</sup>목에 의해 검찰·경찰의 사법기관도 “국가방위요소”에 포함되어 통합방위사태에 대응하게 된다. 뿐만 아니라, 통합방위사태 발령 이후, 특히 물리적 테러발생 직후에 범인의 체포는 당해 테러사건의 실제적 진실 규명과 책임추궁을 위해 필요불가결한 일이지만, 통합방위사태의 지휘관에 의한 사법권의 운용이 제

19) 국민안전처·경찰청 및 그 소속 기관과 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 자치경찰기구.

20) 국가기관 및 지방자치단체(가목과 나목의 경우)는 제외한다.

도적으로 보장되어 있지 않다는데 있다. 즉, 통합방위법 제18조에 의하면 지방경찰청장, 군사령관 등은 통합방위사태 발령시 적의 침투가 예상되는 곳 등에 검문소를 설치 및 운영할 수 있게 하였으나, 검문소에서 북한군이 아닌 국내 반정부 조직 또는 국제 테러조직원이 발각되는 경우에 대한 대응방안이 구체적으로 기술되어 있지 않고 있다. 물론 형사소송법 제212조에 의해 현행법 체포의 범리로 가능하지만, 현행법 체포는 폭행 및 구속 등 실력행사를 함에 있어서 체포나 도주 저지를 위한 범위 내로 제한될 뿐이다.

#### 4) 수사기관과 정보기관의 역할

##### (1) 수사기관의 역할 정립

활동지침상 수사는 원칙적으로 경찰과 검찰이 담당하고 법무부장관은 테러사건의 경우 수사를 위하여 필요한 경우에는 검경 및 관계기관 합동으로 테러사건수사본부를 설치 및 운영하며 테러정보통합센터, 테러사건대책본부와의 협조체계를 유지하면서, 테러혐의자의 저지대책과 출입국 심사업무, 테러와 연계된 혐의자에 대한 출입국 및 체류동향 파악, 테러사건에 대한 법적 처리문제의 검토와 지원 및 수사의 총괄, 전문수사기법의 연구와 개발 등의 임무를 수사기관이 하도록 하였다. 한편, 테러방지법에 의하면 법무부나 대검찰청의 역할이 명시되어 있지 않고 있다. 정보기관은 예방차원에서 축적된 노하우로 인하여 정보수집과 분석에 매우 유용하다. 그러나 현재까지 테러와 관련해서 수사권을 적용한 적은 없었다. 이에 수사권을 적용한 로하우가 축적되지 않는 수사력을 바탕으로 정보기관에게 테러와 관련된 수사권을 부여하는 것은 논란의 여지가 있을 수 있다(문경환, 2014).

따라서 수사시 정보기관은 축적된 정보수집력을 바탕으로 각 기관에게 지원 내지는 협조 체계를 유지하는 것이 바람직해 보인다. 시행령안에서는 국정원에서 통합테러정보센터를 설치 및 운영하고 있는데, 축적된 정보와 분석을 통해 대테러 활동에 대비하기 위해서는 무엇보다 검·경찰을 비롯하여 법무부·국가정보원·정보사령부 등과 대테러정보 공유와 협조체계를 유지할 필요가 있다. 이는 테러방지법상 정의규정과도 연결되는데, UN이 지정한 테러단체와 테러위험인물 및 외국인테러전투원은 모두 국정원과 법무부, 외교부의 정보공유가 이루어질 때 쉽게 파악할 수 있다.

## (2) 정보기관의 역할 정립

현행 테러방지법과 시행령안은 국가정보원에 대한 역할과 권한에 대하여 상당부분 법문에 명시하여 정보기관의 권한을 강화하고 있다. 우선, 국가정보원은 테러정보수집과 조사권을 부여받고 있으며, 테러정보 발령 및 테러위험인물에 대한 출입국 제한 또는 금융거래제한 등을 요청할 수 있다. 그리고 국가테러대책위원회, 테러대책실무위원회, 테러정보통합센터, 대테러합동조사팀과 대테러센터, 공항 항만협의회의 등의 장을 국가정보원의 임직원이 겸임하도록 하여 실질적으로 정부 각 부처의 업무를 지휘·감독하는 권한을 부여받게 된 셈이다. 이외에도 국가정보원은 분야별 테러 대응과 테러 정보수집을 위하여 테러정보통합센터와 지역테러대책협의회, 그리고 대테러합동조사팀의 전담조직으로 활동할 수 있다. 또한 군병력을 동원할 수 있는 테러대책실무위원회의 의장까지 맡아서 사실상 대테러 컨트롤 타워의 역할을 한 몸 에 담고 있다고 해도 과언이 아니다.

국가정보원은 명실상부한 대한민국의 정보기관인 만큼 정보수집력이 상당한 기관이 미연에 테러를 방지하고 대응측면에서도 가담하는 것이 어찌면 자연스러운 일 지도 모른다. 다만 걱정스러운 것은 테러 예방활동을 명분으로 국가정보원에게 정부 각 부처의 업무를 지휘·감독하는 권한을 부여하고 있어서 테러정보의 수집에 그치는 것이 아니라 행정부처를 지휘·감독할 위험이 있다(윤해성, 2011)는 것이다. 다만 본연의 역할과 임무라는 관점에서 보면 21세기 대테러센터의 설립목적과 운영은 정보수집과 분석, 그리고 정보공유와 협조체계에 있다. 그동안의 정보 수집력을 바탕으로 테러정보와 테러위험인물을 분석하고 관련 기관에 이를 통보하여 예방하도록 하는 것이 더 중요한 일이라고 판단된다. 많은 역할과 권한을 줄수록 그 왕관의 무게는 오히려 본연의 임무와 역할을 방해하는 것으로 작용하지 않을까 우려되기 때문이다.<sup>21)</sup>

21) 2014년 CIA의 보고서에 이러한 모습을 단적으로 보여주고 있는데, 테러용의자라는 미명 아래 무차별 불법 체포와 감금, 무분별한 감청과 사생활침해 그리고 고문이라는 치욕적인 모습을 보여주었다.

#### IV. 결론

우리나라의 경우 독자적인 테러방지법 제정의 필요성이 지속적으로 주장되어(윤해성, 2011; 정육상, 2009) 테러방지법이 제정되어 시행되고 있다. 그러나 테러의 개념정의, 인권침해 문제, 수사기관 및 정보기관의 권한 강화 그리고 테러진압을 위한 군병력의 동원과 관련하여서는 여전히 논의해야 할 점이 많다(오세연·윤경희, 2016). 또한 테러방지법과 그 시행령안을 검토해 보면 테러방지법은 IS와 같은 테러단체를 규제하는 것으로 보이는데 그렇다면 북한의 테러나 국내 반정부조직의 경우, 법의 적용여부가 문제될 수 있다.<sup>22)</sup> 북한의 테러의 경우 군사작전으로는 국방부가 통솔권을 가지지만, 군사테러가 아닌 일반 수사에 대한 근거법규로서 국가보안법 제4조 목적수행죄(반국가 단체 구성원 내지는 지령을 받은 자) 내지는 형법상 외환죄<sup>23)</sup>가 적용될 여지도 있기 때문에 이에 대한 검토도 수반되어야 할 것이다.

아울러 수사적인 차원에서 보면 테러방지법이나 시행령안에 수사를 주관하는 대검찰청이나 법무부에 대한 언급이 없는 것을 알 수 있다. 테러의 경우, 수사단계에서는 검경이 주관하여 범죄자(테러리스트)를 검거 및 범죄를 규명하여야 하는데 이에 대한 명시적인 법문이 테러방지법과 시행령안에서 찾아볼 수 없었다. 물론 테러방지법이 예방적인 측면에서 접근하였다고 하지만 예방과 현장 대응, 사후 대응이라는 측면에서 고려해 보면 범죄 규명과 범인 검거, 그리고 수사의 지휘, 협조와 공조라는 측면에서 본다면 테러방지법에 반영할 필요가 있다. 이는 테러발생 직후, 테러범을 검거하기 위해서는 군사테러의 경우는 통합방위법에 의한 군사작전을 동원할 수도 있겠으나, 군사테러든 일반 테러의 경우 수사단계에 포함하기 때문에 검찰의 지휘하에 수사를 개시해야 한다. 무엇보다 제2차 테러와 피해를 방지하기 위해서는 런던테러와 같이 CCTV에 의하여 도주한 경로를 추적<sup>24)</sup>하거나 그 외 경찰이나 군부대의 검문, 검색으로 도주로를 파악하여 제2, 제3의 피해가 발생하지 않도록 테러범을 검

22) 결국, 테러방지법에 의하면 IS와 같은 테러단체는 규제대상이 되지만, 북한의 테러의 경우는 통합방위법이 적용되어야 하나 국내 반정부조직의 경우는 현재로서는 처벌의 공백으로 남게 된다.

23) 이 경우 형법 제102조에 준적국을 어떻게 해석하느냐가 관건이다. 대한민국에 적대하는 외국 또는 외국인의 단체의 해석상 북한을 국교 수립한 외국 단체로 보아야 하는지 적국으로 간주할 수 있는지 검토해야 한다.

24) 특히 영국은 런던 폭파사건 수사를 진행함에 있어 CCTV가 대단히 중요한 역할을 하여 CCTV를 분석하는 전담팀이 구성되었다.

기해야 한다. 따라서 수사단계에서의 배후구명을 위한 장치가 현행 테러방지법이나 시행령안에 반영되어 있지 않고 있으므로 이러한 상황에서 국정원이 정보수집 등을 예방차원에서 접근한다면 검경, 군부대에서의 후속 대응차원도 논의해 볼 필요가 있다.

무엇보다 중요한 것은 테러 예방단계에서는 부처를 구분하여 책임을 명확하게 하고 각 부처는 그 역할에 맞게 테러를 예방하여야 하며, 테러 발생단계에서는 부처의 구분 없이 무엇보다 초동조치가 중요한 만큼 각각의 준비태세를 갖추고 테러발생시 바로 신속하게 투입하여 대응을 할 수 있도록 해야 하며, 각 부처는 후방에서 이를 지원해야 한다. 그리고 테러 발생 이후에는 각 부처의 본분과 역할에 맞게 충실히 이행하여야 할 것이다. 따라서 테러발생시 신속하게 투입하고 피해를 예방하고 대응을 하려면 심의의결은 가능한 간소화하여 즉각적인 현장대응본부를 만들고 대응해야 한다.

나아가 예방차원에서 테러방지법이 통과되고 시행령안에서 감청을 허용한다고 하더라도 감청을 한 경우 증거능력이 인정되지 않아 처벌을 하지 못하는 경우가 종종 발생하기 때문이다. 범규상 처벌의 문제는 여전히 남아있다. 특히 이석기 내란, 선전, 선동의 경우 북한에 의한 단체로 볼 경우 이에 대한 SNS상의 홍보, 교육, 인원 동원, 내란선동의 경우 내사단계에서 증거를 확보했음에도 불구하고 증거능력이 인정되지 않아 무죄로 선고되는 경우가 다반사이다. 전 세계적인 추세를 고려해 보면 대테러대응보다는 예방측면에서의 감시활동 강화, 정보수집, 자금규제 강화, 불법이민자 규제와 출입국강화 등에 치중하고 있다. 따라서 우리나라도 테러방지법을 시작으로 안보사범에 대한 형사특례조항을 고려해야 한다. 이때 중요한 것은 테러 전략의 효율적 수행의 명분만을 강조한 나머지 인권 침해를 방지할 최소한의 절차적 구제를 기능적으로 한계 짓기 위해서는 법률의 악용 가능성을 최소화할 수 있는 실효적인 제도적 보장 장치가 선행되어야 한다는 점이다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 권정훈, 개방통합형 한국 테러대응시스템 모델 구축방안, 한국경호경비학회지 제41권, 한국경호경비학회, 2014.
- 문경환, 주요 국가의 국내정보 활동 및 조직체계 연구, 한국경호경비학회지 제41권, 한국경호경비학회, 2016.
- 박준석, 국가대테러체제의 구축 및 발전방안, 한국경호경비학회지 제42권, 한국경호경비학회, 2014.
- 윤해성, 「대 테러 활동에 관한 수사시스템 정비방안」, 한국형사정책연구원, 2011.
- 윤해성, 신안보상황에서의 대한민국 안보 형사사법 시스템에 대한 재조명, 한국경찰연구 제14권 제2호, 한국경찰학회, 2015.
- 윤해성·주성빈, 안보사법에 대한 수사절차 개선방안 검토, 한국경호경비학회지 제46권, 한국경호경비학회, 2016.
- 이은모, 「형사소송법」, 제3판, 박영사, 2012.
- 오세연·윤경희, 자국내 IS테러단체에 의한 소프트타겟 테러발생 가능성에 대한 연구, 한국경호경비학회지 제47권, 한국경호경비학회, 2016.
- 조성제, “영국·프랑스·독일의 테러방지법제정과정과 그 시사점”, 「법학연구」 제18권 제3호, 경상대학교 법학연구소, 2010.
- 정육상, “한국의 테러방지법 제정방향에 관한 연구: 외국의 입법 경험을 중심으로”, 「한국공안행정학회보」, 제36호, 한국공안행정학회, 2009.
- 주성빈, 안보형사법제도의 바람직한 개선방향 제시, 한국경호경비학회지 제43권, 한국경호경비학회, 2015.

### 2. 국외문헌

- Christoph J.M. Safferling, Terror and Law - German Responses to 9/11, Journal of International Criminal Justice Vol. 4, Issue 5, 2006.
- Fergal Davis, Surveillance, Counter-Terrorism and Comparative Constitutionalism, Routledge, 2013.
- Geoffrey Corn etc, National Security Law: Principles and Policy, Wolters Kluwer, 2015.
- Stephen Dycus etc, National Security Law (Aspen Casebook)6th Edition, Wolters Kluwer, 2016.

Richard H. Fallon, Jr, The Supreme Court, Habeas Corpus, and the war on Terror-An Essay

On Law And Political Science, Columbia Law Review Vol. 110, 2010.

Kent Roach, comparative counter terrorism law, Cambridge University Press, 2015.

初川満編, テロリズムの法的規制, 信山社, 2009.

【Abstract】

## Comparative Analysis of Anti-Terrorism Act and its Enforcement Ordinance for Counter-Terrorism Activities

Yoon, Hae-Sung

As the need for anti-terrorism legislation has been continuously argued, Anti-terrorism act has been enacted and enforced.

On the other hand, there still remain a lot of points to be discussed regarding the definition of the concept of terrorism, matters of human rights violations, strengthening authority of the investigation and intelligence agencies, and mobilization military forces for the suppression of terrorism.

Also, reviewing Anti-terrorism act and its enforcement ordinance draft, this legislation seems to regulate terrorist groups like IS. If so, in the case of terrorism of North Korea or domestic anti-government organizations, whether this law would be applied could become an issue.

In the case of terrorism of North Korea, Ministry of National Defense has a right of commandship in the military operations, however, it is also possible to apply the article 4 of National Security Act -a crime of performing objective- or a crime of foreign exchange on Criminal law as legal grounds for not military terrorisms but general investigations. Therefore, it is necessary to involve consideration about this matter.

Furthermore, in the view of investigation, Anti-terrorism act and its enforcement ordinance draft do not mention Supreme Prosecutor's Office and Ministry of Justice that conduct investigations.

In the case of terrorism, the police and prosecution should conduct to arrest criminals and determine crimes at the investigation stage, however, any

explicit article related to this content in Anti-terrorism act and its enforcement ordinance draft was unable to be found.

Although Anti-terrorism act is certainly toward preventive aspects, considering some matters such as prevention, actions on the scene, maneuver after terrorism, arresting terrorists, investigation direction, cooperation, and mutual assistance, it is necessary to reflect these contents in Anti-terrorism act.

In other words, immediately after terrorists attacks, it is possible to mobilize the military operations by Integrated Defense act in order to arrest them in the case of military terrorism. Nevertheless, because both military terrorism and general one are included in the investigation stage, it needs to begin an investigation under the direction of the prosecution.

Therefore, above all, a device for finding out the truth behind the case at the investigation stage is not reflected in the current Anti-terrorism act and its enforcement ordinance draft. Accordingly, if National Intelligence Service approaches information at the prevention level in this situation, it may be necessary to come up with follow-up measures of the police, the prosecution, and military units.

**Key words :** Anti-Terrorism Act, Terrorism, Exceptional Clause on Criminal Justice System, System of Counter-Terrorism, Investigation Agency and Intelligence Agency